

REJANE KARAM

**A CONCESSÃO DE RODOVIAS PARANAENSES SOB A ÓTICA DA
REGULAÇÃO**

**Dissertação submetida à Universidade
Federal do Paraná, para a obtenção do grau
de Mestre em Desenvolvimento Econômico.**

Área de Concentração: Políticas Públicas

Orientador: Walter Tadahiro Shima

CURITIBA

2005

TERMO DE APROVAÇÃO

REJANE KARAM

A CONCESSÃO DE RODOVIAS PARANAENSES SOB A ÓTICA DA REGULAÇÃO

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Econômico com ênfase em Políticas Públicas, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico - Mestrado Profissionalizante, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela comissão formada pelos professores:

Orientador: Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima
Setor de Ciências Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Fábio Dória Scatolin
Setor de Ciências Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Dennison de Oliveira
Setor de Ciências Humanas Letras e Artes

Curitiba, 02 de junho de 2005

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao Emerson, grande amor, companheiro e incentivador que o destino colocou em minha vida e, a Mariana Lilie, meu desejado e precioso presente que veio para iluminar a nossa existência.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Paraná, da qual me orgulho de ser aluna fiel, e ao Governo do Estado do Paraná, através da Fundação Araucária, pela realização do curso de Mestrado Profissionalizante em Desenvolvimento Econômico.

Ao meu orientador Prof. Doutor Walter Tadahiro Shima, pela importante contribuição e por acreditar na minha capacidade.

Aos professores e colegas do mestrado, pelo agradável convívio e valiosa experiência transmitida.

Aos colegas e amigos do Ministério dos Transportes e da Agência Nacional de Transporte Terrestre pela colaboração no repasse de informações e documentos que foram importantes para a concretização deste trabalho.

Aos colegas de trabalho e amigos do Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná, em especial aos amigos da Coordenadoria de Concessão e Pedagiamento que disponibilizaram material e informações a partir dos quais foi possível a realização deste trabalho.

Aos meus pais, Lilie Chueiri Karam e José Karam que me permitiram o acesso aos estudos e orientaram a minha formação ética e moral.

Aos meus filhos de coração, Bruno e Thiago que, abrindo mão do nosso convívio em diversos momentos, o fizeram com carinho e compreensão.

Aos meus familiares e amigos, que durante todo esse trajeto, me impeliram à conclusão do Mestrado de forma incondicional.

A Deus, por tudo.

SUMÁRIO

| | |
|---|------|
| LISTA DE QUADROS | viii |
| LISTA DE TABELAS..... | viii |
| LISTA DE ILUSTRAÇÕES | ix |
| RESUMO | x |
| ABSTRACT | xi |
| INTRODUÇÃO..... | 1 |
| 1. A TEORIA ECONÔMICA COMO BASE PARA O PROCESSO DE REGULAÇÃO..... | 5 |
| 1.1 TEORIA DA REGULAÇÃO | 5 |
| 1.1.1 Instrumentos da Regulação..... | 8 |
| 1.1.2 A Regulação e o Desenvolvimento das Economias Capitalistas | 10 |
| 1.2 TEORIA DA CAPTURA | 17 |
| 1.3 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO..... | 21 |
| 1.4 O PROCESSO REGULATÓRIO E OS SETORES DE INFRA-ESTRUTURA..... | 24 |
| 1.4.1 Os serviços públicos de Infra-estrutura como Monopólio Natural..... | 25 |
| 1.4.2 As Agências de Regulação | 26 |
| BREVES CONSIDERAÇÕES..... | 33 |
| 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS AO PROCESSO DE CONCESSÃO DE RODOVIAS..... | 35 |
| 2.1 O SISTEMA RODOVIÁRIO BRASILEIRO – PATRIMÔNIO PÚBLICO SUCATEADO | 35 |
| 2.2 A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 80 | 41 |
| 2.3 O CONSENSO DE WASHINGTON COMO FUNDAMENTO DA MUDANÇA POLÍTICA PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO | 42 |
| 2.4 AS REPERCUSSÕES DO CONSENSO DE WASHINGTON PARA O ESTADO BRASILEIRO | 45 |
| BREVES CONSIDERAÇÕES..... | 48 |
| 3. O INSTITUTO DA CONCESSÃO | 50 |
| 3.1 O CONCEITO DE CONCESSÃO E SEU FUNDAMENTO JURÍDICO | 50 |
| 3.1.1 A viabilidade financeira da concessão..... | 52 |

| | |
|--|-----|
| 3.1.2 Fundamentação Legal e aspectos relevantes | 53 |
| 3.1.3 Conceito e origem do Pedágio..... | 58 |
| 3.2 AS CONCESSÕES NO MUNDO..... | 61 |
| 3.2.1 As concessões na Espanha: muitos benefícios às concessionárias | 62 |
| 3.2.2 As concessões na França: sistema misto..... | 63 |
| 3.2.3 As concessões na Itália: conceito de rede..... | 65 |
| 3.2.4 As concessões no México: o grande fracasso..... | 66 |
| 3.2.5 As concessões nos Estados Unidos: agências controlam a infra-estrutura | 67 |
| 3.2.6 As concessões na Argentina: pressão dos usuários baixa o pedágio | 69 |
| 3.2.7 As concessões no Chile: a revolução viária..... | 71 |
| 3.3 AS CONCESSÕES NO BRASIL..... | 73 |
| 3.3.1 Os programas estaduais de concessão de rodovias..... | 78 |
| 3.4 OS CUSTOS RODOVIÁRIOS: PEDÁGIO PÚBLICO X PEDÁGIO PRIVADO | 82 |
| 3.4.1 Custos de securitização..... | 83 |
| 3.4.2 Custos de tributos | 84 |
| 3.4.3 Custos não exclusivos à concessão..... | 85 |
| 3.4.3.1 Custos de financiamentos – aquisição de capital..... | 86 |
| 3.4.3.2 Custos de operação e exploração do sistema de pedagiamento | 88 |
| 3.4.3.3 Custos de serviços de apoio e assistência aos usuários | 88 |
| BREVES CONSIDERAÇÕES..... | 91 |
| 4. A CONCESSÃO DE RODOVIAS NO PARANÁ | 94 |
| 4.1 ANTECEDENTES AO PROGRAMA PARANAENSE | 94 |
| 4.1.1 O Sistema de Pedagiamento do governo – Um estudo ignorado..... | 96 |
| 4.2 O PLANEJAMENTO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES..... | 98 |
| 4.3 O PROGRAMA DE CONCESSÃO DE RODOVIAS DO ESTADO DO PARANÁ..... | 103 |
| 4.3.1 Dispositivos Legais das Concessões..... | 105 |
| 4.3.2 O processo licitatório do Programa de Concessões..... | 105 |
| 4.3.3 A gestão do Programa de Concessões | 113 |

| | |
|--|-----|
| 4.3.4 O apoio à gestão e as divergências do processo | 115 |
| 4.3.5 As estatísticas atuais do Programa..... | 118 |
| BREVES CONSIDERAÇÕES..... | 121 |
| 5. O CONTRATO DE CONCESSÃO | 123 |
| 5.1 ASPECTOS DO CONTRATO..... | 123 |
| 5.2 O TERMO DE ALTERAÇÃO UNILATERAL: UMA AÇÃO ARBITRÁRIA DECORRENTE DA AUSÊNCIA DE MARCO REGULATÓRIO..... | 125 |
| 5.3 A TENTATIVA DE ENCAMPAÇÃO: CONTINUIDADE DE CONFRONTO FRENTE À AUSÊNCIA DE UMA ESTRUTURA REGULATÓRIA | 127 |
| 5.4 A TARIFA BÁSICA: UMA MODELAGEM QUESTIONADA | 128 |
| 5.5 REAJUSTE DA TARIFA BÁSICA: PRERROGATIVA MAL DIMENSIONADA | 130 |
| 5.6 O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO: GARANTIA UNILATERAL..... | 131 |
| 5.7 A FISCALIZAÇÃO DA CONCESSÃO: UM DEVER SOCIAL DESRESPEITADO | 133 |
| BREVES CONSIDERAÇÕES..... | 136 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 144 |
| ANEXO 1 - RODOVIAS CONCEDIDAS NO ESTADO DO PARANÁ..... | 149 |
| ANEXO 2 - INVESTIMENTOS REALIZADOS NO PROGRAMA..... | 151 |
| ANEXO 3 – OBRAS REALIZADAS NO PROGRAMA | 154 |
| ANEXO 4 – MAPA ESQUEMÁTICO - TARIFAS POR PRAÇA DE PEDÁGIO | 157 |
| ANEXO 5 – REAJUSTE DAS TARIFAS | 158 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| QUADRO 1 – RODOVIAS FEDERAIS CONCEDIDAS ATRAVÉS DO DNER..... | 76 |
| QUADRO 2 – RODOVIAS A SEREM CONCEDIDAS PELA UNIÃO: CORREDOR DO MERCOSUL..... | 77 |
| QUADRO 3 – CONCESSÕES RODOVIÁRIAS POR ESTADO (2004)..... | 78 |
| QUADRO 4 – COMPARATIVO DE CUSTOS – PEDAGIAMENTO PÚBLICO E PRIVADO | 82 |
| QUADRO 5 – TRIBUTOS INCIDENTES SOBRE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS no PARANÁ | 85 |
| QUADRO 6 – CUSTOS MÉDIOS DE OBRAS RODOVIÁRIAS | 91 |
| QUADRO 7 – FATOR DE MULTIPLICAÇÃO DE TARIFA | 107 |
| QUADRO 8 – TRECHOS DE RODOVIAS CONCEDIDAS – POR LOTES | 107 |
| QUADRO 9 – TRECHOS RODOVIÁRIOS DE ACESSO OFERTADOS | 108 |
| QUADRO 10 – EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS - COMPOSIÇÃO DOS CONSÓRCIOS..... | 109 |
| QUADRO 11 – INVESTIMENTOS TOTAIS PREVISTOS – 24 ANOS DE CONCESSÃO | 112 |
| QUADRO 12 – OBRAS PREVISTAS PARA OS 24 ANOS DE CONCESSÃO | 113 |
| QUADRO 13 – EMPRESAS DE CONSULTORIA – CONCESSÃO DO PARANÁ | 115 |
| QUADRO 14 – TERMOS ADITIVOS AOS CONTRATOS DE CONCESSÃO | 118 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| TABELA 1 – CONDIÇÃO DA MALHA PAVIMENTADA (FEDERAL+ESTADUAL) DO PARANÁ..... | 95 |
| TABELA 2 – RESUMO DOS INVESTIMENTOS REALIZADOS ATÉ O ANO 7 DA CONCESSÃO | 119 |
| TABELA 3 – RESUMO DAS OBRAS REALIZADAS ATÉ O ANO 7 DA CONCESSÃO | 120 |

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| GRÁFICO 1 – MALHA RODOVIÁRIA PAVIMENTADA FEDERAL - 1995 | 40 |
| FIGURA 1 – REDE RODOVIÁRIA PASSÍVEL DE PEDAGIAMENTO | 97 |
| FIGURA 2 – MAPA ESQUEMÁTICO DO ESTADO DO PARANÁ COM O ANEL DE INTEGRAÇÃO | 104 |

RESUMO

O processo de concessão de rodovias à iniciativa privada no Paraná é cercado por uma série de conflitos que acabaram por denunciar a sua fragilidade diante da falta de uma estrutura regulatória independente, o que conduz a analisá-lo com base no arcabouço teórico postulado pelas teorias econômicas da Regulação e da Captura. Define-se o contexto institucional e financeiro em que se estrutura o setor rodoviário brasileiro, e sua inserção entre os objetivos de políticas macroeconômicas determinados no “Consenso de Washington”. Essa contextualização é importante para o reconhecimento do perfil neoliberalizante que conduziu o setor rodoviário às concessões, associado ao desmonte da máquina pública. O Programa de Concessão de Rodovias do Paraná é descrito desde seu planejamento até a atual gestão, assim como o contrato de concessão, a partir do qual é possível diagnosticar diversos aspectos antitéticos e controversos do ponto de vista do interesse público, o que condena o processo a permanecer refém dos confrontos entre o Estado e as concessionárias, tornando o usuário o maior prejudicado.

Palavras-chave: concessão de rodovias no Paraná, regulação, captura, contrato de concessão.

ABSTRACT

The road concession process to the private sector in Paraná State is affected by a number of conflicts disclosing its fragility due to the lack of an independent ruling structure. As a result, one is forced to analyze this process based on postulations from the economic theories of Regulation and Capture. This paper describes not only the institutional and financial context which the Brazilian road sector is part of, but also its insertion among the objectives of macroeconomical policies determined at the "Washington Consensus". This background is important for recognizing the neoliberal profile that conducted the road sector to the concession process, associated with the public "machine" dismantling. The Road Concession Program in Paraná is described since its planning until the present management, as well as the concession contract, from which it is possible to pinpoint several confronting and controversial aspects under the public interest point-of-view. This condemns the process to remain hostage of the confrontations between the Government and the concessionary companies where the road users becomes the most harmed part.

Key-words: road concession in Paraná, regulation, capture, concession contract.

INTRODUÇÃO

Em 1995 a malha rodoviária federal do Paraná totalizava 3.140 Km de rodovias pavimentadas, das quais 15% apresentavam boas condições, 52% condições regulares e 33% condições ruins, as quais exigiam serviços de restauração ou reconstrução (GEIPOT, 1996).

Ao processo de deterioração da malha, resultante da ausência de investimentos necessários à manutenção das rodovias, somou-se a intenção do governo federal de descentralizar a gestão pública sobre esse setor, através de convênios de delegação de rodovias não pertencentes ao sistema troncal do país, aos estados e municípios.

Neste contexto, vislumbrou-se um novo modelo, a partir de uma postura desestatizante ditada pelos organismos financeiros internacionais, que preconizava a realização de investimentos à conta de recursos alocados pelo setor privado, na execução de obras e serviços em rodovias públicas, com ressarcimento através da exploração das vias e cobrança de pedágio dos usuários.

O Programa de Concessão de Rodovias do Paraná surgiu a partir da delegação de parte da malha rodoviária federal paranaense, no âmbito da necessidade de vultosos investimentos em confronto com a propalada escassez de recursos públicos.

A resposta do setor empresarial diante da nova oportunidade de negócios rentáveis foi extremamente positiva na disputa pela outorga das rodovias em concessão. Além disso, as facilidades oferecidas pelo modelo vigente permitiram a tomada de empréstimos a juros de mercado, repassando-os aos custos das empresas, o que possibilitou às Concessionárias não efetuarem investimentos significativos, comparativamente àqueles feitos pelo Estado na implementação e manutenção de toda a infra-estrutura rodoviária (MACHADO, 2002).

Os usuários, embora conscientes da necessidade de investimentos na recuperação das rodovias por eles próprios utilizadas e, desejosos de uma ação rápida

nesse sentido, não se mostraram totalmente favoráveis ao processo de concessão, uma vez que, a eles restaria o “ônus” imposto pela tarifa do pedágio.

O conflito de interesses que colocaria em discussão a credibilidade e continuidade do processo ficou evidenciado quando em 1998, próximo das eleições estaduais e menos de um mês depois de iniciada a cobrança de pedágio, o Governo do Estado decidiu unilateralmente reduzir em 50% o valor do pedágio (e em proporção semelhante os investimentos), sob a justificativa de defender os interesses de usuários. Iniciou-se, a partir desse fato, uma série de confrontos judiciais entre o Estado e as empresas concessionárias, trazendo à tona a total ausência de um marco regulatório para o setor, que, conforme com as postulações das teorias econômicas da regulação e da captura, torna ainda mais difícil a busca de soluções.

As diversas manifestações contrárias à cobrança de pedágio, feitas pelas entidades representativas do setor de transporte e por usuários em geral, somadas às dificuldades de gestão que enfrenta o órgão estadual responsável pela fiscalização dos contratos e a insatisfação do Governo quanto aos valores de tarifas praticadas, evidenciam a fragilidade do processo e a inconsistência acerca de seu planejamento e implementação. O interesse em tal assunto justifica-se pela magnitude dos conflitos gerados desde o princípio, envolvendo os três agentes intervenientes: poder público, empresas concessionárias e usuários, num ambiente desprovido de uma estrutura regulatória independente, que pudesse dar respaldo jurídico e institucional ao Programa proposto.

Em decorrência do contexto criado, defende-se a hipótese de captura do processo de concessão de rodovias à iniciativa privada, diante da dificuldade de se obter uma solução que atenda os interesses de todos os envolvidos.

OBJETIVOS

As repercussões da concessão de rodovias no Paraná, desde seu anúncio pelo Governo do Estado, têm levantado questionamentos quanto ao papel do Estado na

condução desse processo, uma vez que as mesmas políticas macroeconômicas que conduziram às privatizações, contribuíram significativamente para o desmonte da máquina pública. Em contrapartida, encontram-se nas teorias econômicas da regulação e da captura, importantes instrumentos balizadores de uma regulação eficiente, desde a criação de entes reguladores independentes até as proposições de desregulamentação.

O objetivo principal buscado com a presente dissertação é, a partir de um conhecimento profundo dos aspectos que permeiam o processo de concessões, avaliar a possibilidade de sua captura, os momentos em que possa ter ocorrido e as repercussões para a continuidade do processo.

Em função da abrangência dos estudos realizados para atingir o objetivo central, são desenvolvidos como objetivos secundários: (i) o resgate histórico do setor rodoviário brasileiro e da performance econômica do Brasil, principalmente a partir da década de 80; (ii) os aspectos conceituais que envolvem o instituto da concessão e suas aplicações a nível mundial e nacional; (iii) a análise das concessões no Paraná, desde seu planejamento até a gestão do Programa; e (iv) o estudo do Contrato de Concessão, suas especificidades e resultados, numa perspectiva comparativa com o modelo teórico.

ESTRUTURAÇÃO METODOLÓGICA

Os estudos pertinentes a esta dissertação foram desenvolvidos a partir de pesquisa bibliográfica e documental, com enfoque histórico e exploratório sobre o assunto. São apresentados 5 capítulos, a saber:

Capítulo 1: Revisão bibliográfica das principais teorias que se referem à regulação econômica e à captura, além da teoria dos custos de transação. De forma complementar ao arcabouço teórico, análise do processo regulatório nos setores de infra-estrutura.

Capítulo 2: Descrição dos antecedentes históricos às concessões, desde a estruturação do sistema rodoviário nacional, passando pela crise do estado brasileiro dos anos 80 e, culminando com as postulações macroeconômicas do Consenso de

Washington e suas repercussões para a economia brasileira.

Capítulo 3: Descrição dos aspectos conceituais e jurídicos de concessão e pedágio, sua fundamentação legal e sua aplicação a partir de experiências internacionais e dos programas estaduais brasileiros.

Capítulo 4: Detalhamento do Programa de Concessão de Rodovias do Paraná. Para esta pesquisa foram analisados documentos governamentais (relatórios, estudos, pareceres, resoluções, portarias) de âmbito estadual e federal.

Capítulo 5: Análise do Contrato de Concessão. A título de estudo de caso foi escolhido de forma aleatória o Contrato nº 072/96, que por apresentar estrutura idêntica em relação aos demais contratos firmados entre o Estado do Paraná e as Concessionárias ofereceu os subsídios necessários para a avaliação dos direitos e deveres acordados entre as partes, no processo como um todo.

CAPÍTULO 1

1. A TEORIA ECONÔMICA COMO BASE PARA O PROCESSO DE REGULAÇÃO

O capítulo a seguir está estruturado em quatro partes. A primeira parte refere-se aos fundamentos da escola da regulação, em especial a teoria da regulação e a teoria normativa, traçando um paralelo entre a atividade regulatória e o desenvolvimento das economias capitalistas desde o início do século vinte. Na segunda, a teoria da captura apresenta-se como uma abordagem que facilita o entendimento do papel do Estado no processo de concessão. A terceira parte apresenta a contribuição da nova economia institucional através da teoria dos custos de transação. Por fim, a quarta parte insere o processo regulatório no contexto dos setores de infra-estrutura.

A construção desse arcabouço teórico permitirá uma análise crítica da forma como foi implementado o processo de concessão de rodovias no Paraná, uma vez que as constantes divergências entre os agentes envolvidos podem ser atribuídas a possíveis falhas regulatórias decorrentes do modelo adotado.

1.1 TEORIA DA REGULAÇÃO

Segundo VISCUSI *et al.* (1995) economia da regulação refere-se às restrições impostas pelos governos sobre as decisões das firmas em relação a preços, quantidades e entrada e saída. A eficiência alocativa de uma indústria regulada é determinada tanto pelas forças de mercado quanto pelos processos administrativos. Um governo não pode regular todas as decisões, pois é impossível monitorar perfeitamente firmas e consumidores. Existe também a impossibilidade de se estabelecer contratos perfeitos. Decorre disso que as forças de mercado têm papel relevante em relação ao grau de intervenção do governo.

Para POSSAS *et al.* (1998), o objetivo central da regulação de atividades

econômicas, não é promover a concorrência, mas aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados, apesar de que em muitos casos esses objetivos são coincidentes, uma vez que um aumento da concorrência – espontâneo ou como resultado de política – com frequência conduz a maior eficiência.

Na análise econômica são utilizados, basicamente, três conceitos de eficiência: *produtiva, distributiva e alocativa*. O primeiro consiste na utilização, com máximo rendimento e mínimo custo, da planta produtiva instalada e respectiva tecnologia. A eficiência produtiva pode ser definida como estática, onde as empresas – seja por pressão competitiva ou esquema de incentivo – são levadas a escolher o processo produtivo de menor custo disponível. O segundo refere-se à capacidade de eliminação, por meio da concorrência ou de outro dispositivo, de rendas monopolísticas ou outros ganhos temporários por agentes individuais. O terceiro conceito, de eficiência alocativa, é considerado o mais controvertido. Implica na situação em que maior volume de transações é realizado (maior renda é gerada), na impossibilidade de estabelecer comparações entre utilidades de diferentes agentes – e, portanto, de avaliar transferências de renda entre agentes. A eficiência alocativa é alcançada a partir da equalização dos preços aos custos marginais de produção (POSSAS *et al.*, 1998 e PINTO JR., 1998).

Nas aplicações normativas da análise econômica, em particular a de origem paretiana, a noção de *eficiência alocativa* tornou-se sinônimo de eficiência econômica e, portanto, considerar que um resultado econômico é mais eficiente que outro significa que ele é *superior de Pareto* em relação ao outro. Considerando que somente os mercados sob concorrência perfeita, ou em equilíbrio geral, atingem o Ótimo de Pareto¹, nas situações em que não se verifica concorrência perfeita, a condição paretiana é buscada nas ações regulatórias, por aproximação (POSSAS *et al.*, 1998).

¹ Ótimo de Pareto, segundo PINDYCK e RUBINFELD (1994) significa que uma alocação é eficiente socialmente quando não pode ser realocada para aumentar o bem-estar de uma pessoa sem que haja diminuição no bem-estar de outra.

Estes mesmos autores destacam a existência de um significativo *trade off* entre *eficiência produtiva e alocativa*, considerando que o mais relevante não é se tecnicamente é possível (ou não) caracterizar a existência de monopólio natural em determinado setor, mas se os ganhos de eficiência e custos derivados da escala monopolística são suficientes para compensar os custos e riscos (de captura, de ineficiência regulatória frente a informações assimétricas, etc.) da atividade regulatória.

Da mesma forma, PIRES e PICCININI (1999) entendem que a regulação deve estar focada em três pontos: “[...] incentivar e garantir os investimentos necessários, promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica” (p.219).

Segundo esse enfoque, seus objetivos são:

- ♦ Buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário.
- ♦ Evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço.
- ♦ Assegurar a universalização do serviço.
- ♦ Assegurar a qualidade do serviço prestado.
- ♦ Estabelecer canais para atender as reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços.
- ♦ Estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover (obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação).
- ♦ Assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos.
- ♦ Garantir a segurança e proteger o meio ambiente (PIRES; PICCININI, 1999).

Para esses autores a grande complexidade da tarefa regulatória advém, principalmente da assimetria pró-produtores, que diz respeito às dimensões externa e interna às firmas, correspondendo respectivamente, à seleção adversa e ao perigo moral.

No que diz respeito à seleção adversa, o agente regulador não tem o mesmo nível de informação da firma regulada, no que tange aos fatores exógenos relacionados à eficiência da firma, tais como parâmetros tecnológicos, comportamento da demanda, etc. O perigo moral, por sua vez, decorre do fato de que somente a firma regulada conhece determinados parâmetros endógenos, como os referentes a custos, medidas administrativas, etc. O resultado dessa assimetria é a possibilidade de manipulação de tais informações, incorrendo em vantagens indevidas na revisão dos contratos ou na definição de metas regulatórias.

VISCUSI *et al.* (1995) definem três estágios para o processo regulatório:

- i) um arcabouço legal que irá reger a indústria regulada,
- ii) a implementação dessa legislação, através da agência reguladora,
- iii) a desregulação, ou seja, a retirada do Estado do setor regulado.²

O aspecto importante a ser destacado em relação aos estágios a que VISCUSI *et al.* (1995) se referem é o de etapas sucessivas e seqüenciais. Ou seja, no processo de construção da atividade regulatória o segundo estágio depende do primeiro e o terceiro não deverá ocorrer sem que os dois primeiros tenham ocorrido.³

1.1.1 Instrumentos da Regulação

Segundo VISCUSI *et al.* (1995), os instrumentos de regulação estão geralmente centrados nos seguintes aspectos:

- i) controle de preços (tarifas), visando evitar a prática de fixação de preços abusivos por parte do monopolista;

² Como veremos adiante, este último estágio foi o que ocorreu no Brasil, por conta das condições propostas no Consenso de Washington, com o aval do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, onde uma política liberalizante deu início às privatizações e concessões das utilidades públicas.

³ No caso das concessões de rodovias paranaenses, que será apresentado adiante, isso não se estabeleceu, uma vez que o processo ocorreu sem que houvesse um marco regulatório para o setor.

- ii) controle de quantidades;
- iii) condições de entrada e saída no mercado, através da criação de barreiras institucionais visando assegurar o aproveitamento dos ganhos de eficiência ao longo de toda a cadeia produtiva, permitindo, inclusive a adoção de subsídios cruzados;
- iv) controle de qualidade do serviço prestado. Apesar da sua importância, esse mecanismo regulatório sofre restrições devido ao elevado custo de sua implementação.

PIRES e PICCININI (1999), acrescentam alguns aspectos relevantes, somando-se às colocações de VISCUSI *et al.* (1995), de forma a garantir uma regulação eficaz e destacam instrumentos como:

- v) agências independentes. Devido ao aumento da complexidade da indústria, com a entrada do setor privado, as agências necessitam de total independência em relação a todos os agentes envolvidos, para garantir a defesa do bem-estar da sociedade e mediar conflitos. A independência das agências implica em autonomia financeira, diretorias estáveis, corpo técnico especializado e transparência. Finalmente, suas funções e atribuições devem estar bem definidas por marco regulatório pré-existente.
- vi) monitoramento dos contratos de concessão de forma a garantir uma adequada fiscalização da qualidade dos serviços prestados, do cumprimento dos planos de investimento e das metas de universalização dos serviços. Essa atividade é bastante complexa e envolve elevados custos regulatórios. Contudo, na medida em que existam definições de metas de desempenho e códigos de conduta para atendimento ao usuário, bem como penalidades para possíveis falhas na prestação dos serviços contempladas nos contratos, que estejam embasadas por um marco regulatório, o seu monitoramento poderá ser extremamente facilitado.

O controle de preços, é considerado um importante instrumento regulatório para a garantia do funcionamento eficiente do mercado. Neste sentido, PIRES e PICCININI (1999) destacam a necessidade da introdução de mecanismos de incentivos à eficiência dinâmica⁴, de forma a permitir a apropriação dos consumidores de parte dos ganhos de produtividade.

1.1.2 A Regulação e o Desenvolvimento das Economias Capitalistas

A questão da regulação é indiscutivelmente um dos principais pontos da atual agenda de discussões das sociedades modernas. O entendimento do conceito e das funções a serem desempenhadas pela regulação passa, necessariamente, pela compreensão do papel do Estado na economia.

Historicamente, a regulação assumiu diferentes feições, adequando-se às peculiaridades sócio-culturais de cada espaço nacional, tais como o nível de desenvolvimento econômico e tecnológico, a estrutura institucional (preceitos constitucionais, sistema legal e tradição de administração pública), as pressões dos diferentes grupos de interesse (grandes usuários, empresas, consumidores residenciais) e a doutrina econômica dominante (VISCUSI *et al.*, 1995).

Segundo FIANI (1998) o desempenho do sistema capitalista no último século foi caracterizado por fases distintas e bem definidas: a Grande Depressão (1900 a 1930); a Era Dourada (1950 a 1973 – até a crise do petróleo); o declínio da atividade econômica (1973 a 1980/90) - um período de taxas de crescimento insignificantes e altos índices de inflação e; a fase da abertura econômica, que segue de 1990 em diante, a ser conhecida como período marcado pelas privatizações e, posteriormente, pela

⁴ *Eficiência Dinâmica* ou *Seletiva* implica a capacidade enquanto ambiente competitivo de induzir e de selecionar inovações de produto/processo que possam levar a eventual redução futura de custos e preços e a melhoria da qualidade dos produtos (POSSAS, M.; FAGUNDES, J.; PONDÉ, J.; Custos de transação e políticas de defesa da concorrência, Revista de Economia Contemporânea, V.2, UFRJ, 1998).

globalização.

Conforme o autor, essa periodização histórica tem uma relação direta com os ciclos de regulamentação econômica, que podem ser identificados da seguinte forma: um primeiro período no qual a regulamentação surge como um resultado espontâneo e pouco planejado das transformações na base produtiva, como a eletrificação, telefonia, gás encanado, expansão das ferrovias, etc, das principais economias avançadas na virada para o século vinte. O segundo momento é um período marcado pela institucionalização, no qual a regulação da atividade econômica envolve as instituições governamentais com atribuições bem definidas e corpos técnicos qualificados. Esse período se estende da Grande Depressão até o início dos anos setenta. O terceiro período, que compreende a década de setenta, apresenta uma fase de transição, com algumas tentativas pouco articuladas de desregulamentação. O último período que se iniciaria da década de oitenta pode ser chamado de “a Era da Liberalização” e que, a partir dos anos noventa vai se caracterizando pela onda de privatizações e desregulamentação da economia.

Esse paralelismo encontrado entre o desempenho das economias capitalistas avançadas e a natureza da atividade regulatória do Estado permite traçar um perfil sobre a sua evolução, tanto no que diz respeito ao papel do Estado, quanto em termos de aprimoramento da teoria econômica.

VISCUSI *et al.* (1995) colocam como um dos marcos iniciais da atividade regulatória do Estado a decisão da Suprema Corte Americana no caso *Munn v. Illinois*, em 1878. Naquele episódio a Suprema Corte determinou que qualquer atividade, revestida de “interesse público”, em que fosse empregada propriedade privada, seria passível de regulação por parte do Estado, não obstante a injunção da 14^a emenda que visava proteger o caráter privado da propriedade.

Aquela decisão foi acompanhada de várias medidas, na sua grande maioria voltadas para a área de infra-estrutura e sistema financeiro: ferrovias no Interstate Commerce Act de 1887, eletricidade, telefonia e trânsito no Estado de Massachusetts

em 1885, ligações interurbanas pelo Mann-Elkins Act (1910), Companhias de Seguro contra Incêndios em 1913, entre outros.

A partir da década de trinta, com a Grande Depressão, houve um significativo aumento na demanda pela intervenção do Estado na economia, gerando uma série de medidas nesse sentido, especificamente nos Estados Unidos.

Segundo FIANI (1998), entre 1950 e 1973, um período considerado a Era Dourada do desenvolvimento capitalista, observa-se um aperfeiçoamento das instituições regulatórias, com a difusão das atividades regulacionistas não apenas entre os países capitalistas avançados mas também naqueles em desenvolvimento. Os enfoques, todavia, diferiram radicalmente de acordo com o grau de desenvolvimento industrial dos países, como explica Chang (1997)⁵: enquanto nos Estados Unidos a regulação privilegiava a eficiência alocativa e a equidade distributiva, visando uma oferta de bens e serviços mais diversificada e a custos mais reduzidos, a Europa Ocidental e o Japão estabeleciam como meta fundamental garantir um grau de desenvolvimento econômico e tecnológico paralelo ao registrado pela economia americana, mesmo que muitas vezes isso implicasse custos não tão baixos quanto seria possível e nem uma defesa muito rígida da concorrência em determinados setores de atividade. Isto porque a regulação nestes países enfatizava considerações de ordem dinâmica, basicamente aumento de produtividade e maior capacidade tecnológica, no âmbito do contexto mais amplo de suas políticas industriais nacionais.

FIANI (1998) destaca que, no caso dos países em desenvolvimento, o enfoque da regulação se norteou por objetivos desenvolvimentistas, privilegiando a industrialização através de investimentos realizados ou regulados pelo Estado, notadamente através de empresas estatais e de programas de investimento no setor público. É também característica deste bloco de países a intensa atividade regulatória

⁵ CHANG, Ha-Joon. "The economics and politics of regulation". Cambridge Journal of Economics, v.21 n°6, pp. 703-728, 1997.

ligada ao comércio exterior, com a meta de proteger indústrias nascentes e estimular o desenvolvimento de tecnologia nacional.

Na década de setenta as principais economias capitalistas apresentaram uma combinação entre altas taxas de inflação e desemprego. Ocorreu uma desaceleração em todos os indicadores de desempenho da atividade econômica, o que colocou a política de regulação sob dupla pressão. Por um lado garantir uma capacidade de resposta elástica aos setores regulados (em geral serviços públicos básicos) aos aumentos sucessivos de custos, por outro garantir receita em níveis adequados às necessidades de investimento para manutenção e modernização do estoque de capital, frente a um volume de receita que já não crescia tão rapidamente quanto antes, por conta do menor nível de atividade econômica.

O que se observa é que na maior parte dos casos a atividade de regulação econômica não demonstrou uma capacidade de resposta adequada ao nível do desafio que estava enfrentando, o que acaba por estimular uma revisão teórica que embasa as experiências práticas de “desregulamentação” dos anos oitenta.

Para FIANI (1998) os princípios básicos que nortearam as iniciativas no campo da regulação econômica até os anos setenta se fundamentaram na análise tradicional do bem-estar. Em termos gerais, afirma o autor, a análise do bem-estar procura definir sob que condições a busca do auto-interesse na atividade econômica conduz ao bem comum e sob quais condições ela não o faz.

O Teorema Fundamental do Bem-Estar Social afirma que: (i) se existir um número suficiente de mercados; (ii) se todos os consumidores e produtores se comportarem competitivamente; (iii) se existir um equilíbrio, então a alocação de recursos será ótima no sentido de Pareto (FIANI, 1998).

A existência de mercados “em número suficiente” diz respeito ao problema das externalidades, o que remete à Teoria Normativa ou Teoria do Interesse Público.

Essa teoria justifica a regulação de atividades econômicas pela existência de *falhas de mercado*, entre as quais, o monopólio natural é o argumento mais forte.

Considera, portanto, que a regulação econômica em “mercados imperfeitos” substitui o controle social que regula naturalmente os mercados que apresentam condições de concorrência. Os mercados competitivos se apresentariam como desejáveis porque eles são economicamente eficientes. Desde que não haja “externalidades” e nada impeça o funcionamento do mercado, a soma total de excedente do consumidor e do produtor será a maior possível.⁶ (PIRES; PICCININI, 1999)

No entanto, as falhas de mercado quase sempre estão presentes nas economias e tendem a diminuir o nível de eficiência econômica dos mercados. Neste contexto, a intervenção regulatória é necessária para minimizar e/ou corrigir as falhas existentes, com medidas que promovam a concorrência visando o aumento da eficiência econômica.

O comportamento competitivo dos agentes está relacionado com a análise dos monopólios, especificamente os chamados “monopólios naturais”, caracterizados pela presença de economias de escala a tal ponto significativas em relação ao tamanho do mercado que este comporta apenas um pequeno número de plantas de escala mínima eficiente, com custo mínimo de longo prazo (POSSAS *et al.*, 1997).

A tarefa regulatória, no caso dos monopólios “[...] seria então discriminar custos e arbitrar uma taxa de retorno adequada à sobrevivência da firma monopolista, minimizando suas possibilidades de extração de renda econômica” FIANI (1998).

Conclui-se, portanto, que até os anos setenta a atividade regulatória estava voltada especificamente para a regulação de monopólios naturais, abrangendo ocasionalmente situações de externalidades. As transformações sofridas pelas economias capitalistas dos países avançados, contudo, tornariam necessária uma revisão

⁶ Ocorre uma externalidade quando uma atividade econômica desenvolvida por um agente gera um custo (externalidade negativa) ou um benefício (externalidade positiva) para outrem. As externalidades ocorrem quando o bem-estar de um agente econômico é diretamente afetado pelas ações de terceiros.

radical dos fundamentos teóricos da regulação econômica, possibilitando a análise dessa atividade sob novos conceitos.

Nos anos oitenta, caracterizados por cortes orçamentários e queda na atividade econômica associado a altas taxas de inflação, o diagnóstico era de que a regulação excessiva reduzia a competitividade dos países capitalistas avançados (principalmente Estados Unidos e Inglaterra), em relação ao Japão e aos Tigres Asiáticos. Ao mesmo tempo, verificava-se um desgaste da vertente macroeconômica keynesiana baseada na administração de políticas monetária e fiscal, além de uma descrença no modelo de *welfare state*. Para os países em desenvolvimento, a queda do fluxo de capitais externos que se constituía na principal fonte de financiamento do seu processo de industrialização, também cresciam as insatisfações em relação aos modelos desenvolvimentistas anteriormente implementados, somando-se ainda o aumento da pressão dos organismos financeiros internacionais pela redução no nível de regulação da economia nesses países.

A década de noventa trouxe, a nível mundial, a visão da “desregulamentação”, ou seja, a renúncia pelo poder público das suas atribuições de controle da atividade econômica. Essa tendência, pautada na visão de mercados maiores e mais fortes e governos menores e menos interventores, veio aliada ao processo de globalização e de privatização (FIANI, 1998). Entretanto, as evidências empíricas demonstraram que nos países capitalistas avançados, o aumento do nível de concorrência em monopólios anteriormente protegidos provocou um significativo aumento na complexidade e sofisticação da atividade regulatória.

Ao longo das últimas décadas, as *falhas de mercado*, que segundo OLIVEIRA (1998) concentram-se em: poder de mercado, externalidades (positivas ou negativas), bens públicos e informações assimétricas, foram a justificativa preponderante para a necessidade de regulação da atividade econômica. Num processo gradativo de revisão crítica desse conceito, a introdução da análise das *falhas de governo* produziu um incremento teórico fundamental nesse campo.

Dois importantes conceitos foram criados ou incorporados à discussão sobre os determinantes, restrições e efeitos da atuação do governo na economia: *grupos de interesse* e *rent-seeking*. FIANI (1998) destaca o trabalho de Mancur Olson, a partir do qual o conceito de grupos de interesse ganhou destaque na análise econômica. Em sua versão original, o modelo de OLSON (1965) tem por objetivo estudar os grupos de interesse, caracterizados por associações que visam promover o interesse comum de seus membros. Os grupos de interesse cumprem seu objetivo é através da provisão de bens coletivos ou públicos a seus membros.

OLSON (1965) visa demonstrar que quanto menor o número de membros potenciais do grupo de interesse, maior a probabilidade de que alguma quantidade do bem público venha a ser oferecida e, portanto, que o grupo de interesse se constitua efetivamente, pois maior será o benefício líquido dos custos que cada membro potencial poderá obter da oferta do bem público para o grupo. Ou ainda, “[...] in a very small group, where each member gets a substantial proportion of the total gain simply because there are a few others in the group, a collective good can often be provided by the voluntary, self-interested action of the members of the group.” (OLSON, 1965, p. 34).

Os bens públicos ou coletivos estão sujeitos à ação dos grupos organizados, os quais se beneficiam diferenciadamente destes bens e repartem os custos com a coletividade, caracterizando-se “coalizões distributivas” que reduzem a eficiência e a renda agregada da sociedade, ao tempo que reduzem sua capacidade de se adaptar a novas circunstâncias através de novas tecnologias e da realocação de recursos.

Os grupos de interesse objetivam a busca de rendas não econômicas – *rent-seeking*⁷. As rendas podem ser obtidas pela operação do sistema de preços quando

⁷ Rent-seeking é a caça de benefícios por agentes que tentam conquistar privilégios e transferir renda de outros grupos para si (TOLLISON R. D.: “Rent-seeking: a survey”. *Kyklos*, v. 35 n°4, 1982).

tendem a gerar aumento do produto social, traduzindo-se em busca de lucro na produção, ou por fatores alheios ao sistema de preços relativos (por exemplo regulamentação governamental), sendo uma busca “artificial” uma vez que não estimula a produção. O agente regulador, através de sua atuação esperada, possui um papel fundamental na determinação dos recursos a serem empregados em *rent-seeking* pelos diferentes grupos de interesse (FIANI, 1998).

O resultado da integração desses dois conceitos: *rent-seeking* e *grupos de interesse* fez com que o Estado deixasse de ser visto como uma entidade voltada fundamentalmente para o bem público. A partir daí, os governantes e legisladores responsáveis pela criação, implementação e fiscalização das normas que orientam a regulação econômica estariam sujeitos a cooptação por parte de grupos de interesse que visam garantir renda extraordinária, fora das condições de livre concorrência (OLSON, 1965).

A caracterização de grupos de interesse em uma dada indústria, visando *rent-seeking* passou a ser uma etapa fundamental da atividade de regulação econômica, desde que sua prática acarreta perda líquida e ineficiência. Estas novas contextualizações do processo regulatório ficaram conhecidas como Teorias da Captura, pois discutem as formas e conseqüências da “captura” das instituições reguladoras do Estado por interesses privados.



1.2 TEORIA DA CAPTURA

Segundo essa abordagem, existe a captura do Estado quando a regulação é pró-produzidor. Ou seja, o Estado encontra-se indevidamente a serviço do interesse privado, passando a “confundir” os interesses de determinados grupos com os de toda a sociedade.

Na sua forma original, a Teoria da Captura apresentava a deficiência de simetria em relação ao regulador benevolente. Se antes o agente regulador era visto

como essencialmente voltado para o bem-estar social, agora ele passava a ser visto como a entidade que apenas sancionava passivamente os interesses privados das empresas reguladas. Como o processo regulatório é extremamente complexo e envolve vários grupos de interesse, não foi difícil encontrar evidências empíricas que contrariassem esta interpretação mais superficial do processo de captura. No entanto, para a maior parte dos casos analisados, a hipótese da captura se mostrou essencialmente válida (VISCUSI *et al.*, 1995).

Destacam-se três modelos desenvolvidos com base nesta abordagem: de STIGLER (1971), Peltzman (1976)⁸ e Becker (1983)⁹. Todos questionam a eficiência da regulação, devido ao risco de captura do regulador por parte dos grupos de pressão (PINTO JR. *et al.*, 1999).

Segundo VISCUSI *et al.* (1995) na versão desenvolvida por Stigler (1971) há duas premissas iniciais:

- i) O Estado tem o poder de coerção. Caso um grupo de interesse consiga fazer com que o Estado use seu poder de coerção em seu favor, ele poderá incrementar seu bem-estar, e;
- ii) Os agentes são racionais e portanto escolhem as suas ações de maneira a maximizar suas utilidades.

Dessas duas premissas resulta a hipótese de que a regulação é requerida em resposta às demandas de grupos de interesses, agindo no sentido de maximizar suas rendas. Tem-se portanto uma ampliação do papel da regulação e de sua dimensão política.

Desta forma a teoria de STIGLER (1971), apoiando-se nas análises de OLSON (1965), parecia dar um suporte bastante sólido à concepção do regulador como

⁸ PELTZMAN, S., "Toward a more General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*, nº 19, 1976.

⁹ BECKER, G. S., "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics* nº98, 1983.

um agente capturado por interesses de grupos privados. No entanto, Peltzman (1976) aponta, no mesmo número do Bell Journal em que Stigler publicou seu artigo, outro trabalho de autoria de Richard Posner que enfatizava as deficiências empíricas da abordagem da captura, especificamente, na situação de não poder explicar o caso de subsídio cruzado, ou seja, a situação em que um ou mais mercados são atendidos pelo monopolista a um preço superior aos custos, visando subsidiar mercados onde vigoram preços inferiores aos custos.

Como coloca FIANI (1998), os modelos de Peltzman (1976) e Becker (1983) buscam estabelecer parâmetros de análise mais sofisticados para tentar superar o dilema regulador benevolente-capturado. No modelo de Peltzman (1976), o regulador procura conquistar o máximo de apoio político nos dois grupos, isto é, junto aos consumidores e junto à indústria. Esse modelo, descrito por FIANI (1998) estabelece como objetivo do regulador o apoio político e suas variáveis são o nível da tarifa do agente regulado e a taxa de lucro. A hipótese é de que o agente regulador procura manter a tarifa tão baixa quanto possível (“conquistando” os consumidores) e garantir a maior taxa de lucro viável (“conquistando” a indústria). Neste caso, existe um limite nas possibilidades que o regulador pode trocar uma maior tarifa por um retorno maior, ou um retorno menor por uma tarifa menor, e permanecer com o mesmo nível de apoio de antes. A primeira conclusão que pode ser extraída do modelo de Peltzman (1976) é que, no que concerne à regulação dos preços, a tarifa estipulada seria algum valor intermediário entre a situação de monopólio e de concorrência.

Entretanto, a conclusão mais significativa desse modelo diz respeito a quais indústrias seriam reguladas. Com efeito, na situação em que a taxa de lucro depende exclusivamente do valor da tarifa não poderiam ser reguladas indústrias em que o regulador estabelecesse como tarifa que maximiza sua função de apoio um valor próximo da equidistância dos valores em vigor caso a indústria fosse monopolista ou concorrencial, porque qualquer um dos dois grupos (consumidores ou produtores) teria pouco a ganhar da imposição da regulação, quer em termos de redução de tarifa, quer

em termos do aumento da taxa de retorno (VISCUSI *et al.*, 1995).

O caso é diferente na hipótese de que a tarifa maximizadora do apoio político se situe muito próximo do nível de concorrência ou de monopólio. No primeiro caso os consumidores teriam muito a ganhar com a regulação. Na segunda situação o ganho seria dos monopolistas. Assim, estabelece-se um critério para teste da hipótese acerca de quais indústrias serão reguladas, a partir da consideração explícita dos grupos de interesse FIANI (1998).

A formulação de Stigler/Peltzman é tratada por VISCUSI *et al.* (1995), que identificam três elementos cruciais:

- i) a legislação regulatória redistribui riqueza. Na medida em que a recompensa política da regulação resulta da distribuição de riqueza, o processo regulatório é sensível a perdas de tipo “peso morto”. Políticas que reduzem a riqueza total disponível para a redistribuição serão evitadas, porque reduzem a recompensa política da regulação.
- ii) o comportamento dos legisladores é guiado por seu desejo de permanecer no poder;
- iii) os grupos de interesse competem para oferecer apoio político em troca de legislação favorável.

A consequência dessa formulação é de que a regulação tende a beneficiar grupos de interesses mais bem organizados em detrimento dos interesses da sociedade como um todo.

O modelo de Becker (1983), por sua vez, apresenta um enfoque bastante distinto do modelo de Peltzman: o agente regulador apenas responde ao volume de pressão exercido pelos grupos de interesse, o qual depende: (a) inversamente do número de seus membros; (b) diretamente dos recursos utilizados. O volume de riqueza transferido de um grupo a outro dependeria positivamente da pressão do grupo que exerce o *rent-seeking* e negativamente do volume de pressão por parte do grupo que sofre a transferência de sua renda (VISCUSI *et al.*, 1995).

Na análise de VISCUSI *et al.* (1995), o modelo de Becker (1983) apresenta uma inovação ao inserir uma perda de bem-estar originada da própria atividade regulatória, determinando que o ganho do grupo vitorioso seja inferior à renda transferida do grupo perdedor. Segue-se daí que este “peso” da atividade regulatória acaba por servir como uma limitação às atividades regulatórias ineficientes, ocorrendo que o crescimento marginal dessa perda de bem-estar leva a uma crescente resistência dos grupos perdedores a maiores transferências ao grupo vitorioso, o que acaba desestimulando o esforço destes últimos por maiores valores de rendas não econômicas.

Em suma, os três modelos: Stigler (1971), Peltzman (1976) e Becker (1983) apresentam uma nova configuração acerca do debate sobre regulação econômica que se distancia bastante da mera correção de *falhas de mercado*. Essas teorias, como destaca PINTO JR. (1999) vêm enfatizando a necessidade de se ampliar o escopo de análise em relação ao problema da regulação de monopólios, não apenas introduzindo elementos de bem-estar social, mas também atentando para o ambiente em que ocorre a regulação, de maneira a considerar problemas decorrentes dos efeitos sobre a cadeia produtiva e, em particular, a atuação dos grupos de pressão.

1.3 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Essa linha teórica estabelece que os custos de transação são resultantes dos mecanismos necessários para a manutenção de dispositivos de adaptação e punição às possíveis condutas oportunistas dos atores econômicos. A necessidade de implementar esforços para evitar ou atenuar o oportunismo e seus efeitos, constitui o fato gerador dos custos de transação, que não existiriam caso a conduta dos agentes pudesse ser considerada completamente confiável.

Havendo, portanto a incerteza e o risco nas relações entre os atores e sendo os contratos passíveis de imperfeições, o mercado nem sempre é o melhor gestor das transações entre os atores econômicos. Neste caso, seria adequada a criação de

“arranjos organizacionais” encarregados de coordenar as transações, estabelecendo uma base de controle que fiscalize as relações entre os agentes e aplique sanções e penalidades no caso de comportamentos oportunistas (POSSAS *et al.*, 1998).

Historicamente, o processo regulatório envolve vultosos custos orçamentários, decisões ineficientes, como a rigidez e o atraso decisórios e, o aumento do risco de captura dos entes reguladores pelas empresas. A busca de superação desses problemas encontrou duas tendências centrais: a introdução de mecanismos de incentivos, visando impelir as firmas que ainda permanecem como monopólios naturais a atingir metas e objetivos similares àqueles encontrados em situação de competição; e a intervenção regulatória indireta por meio do estímulo e do monitoramento de uma estrutura competitiva para a indústria objetivando criar um ambiente, o mais neutro possível, para todos os agentes (PIRES; PICCININI, 1999).

A assimetria de informações pró-concessionárias pode ser destacada como uma das principais dificuldades com que se depara a tarefa regulatória no setor rodoviário. Os contratos estabelecidos no processo de concessão, assim como as revisões contratuais posteriores, tendem a apresentar caráter oportunista uma vez que as diferenças no nível de informações podem gerar vantagens unilaterais. A dificuldade de mensuração do desempenho é dada pela complexidade e difícil monitoração do comportamento das empresas.

No desenvolvimento privado de projetos de infra-estrutura, os governos participam, juntamente com as firmas, dos custos referentes aos estudos de viabilidade, processo licitatório, formulação de contratos, arranjo financeiro e implementação dos projetos.

Os contratos formais devem procurar abranger todas as contingências possíveis de forma a não deixar brechas para o seu descumprimento. Isso envolve longos e custosos estudos, principalmente tratando-se de contratos de longo prazo, permeados de muita incerteza. Nesses casos as possibilidades de variação das circunstâncias devem ser analisadas e os riscos, mitigados. Advogados especialistas e consultores são

necessários para a elaboração desses contratos, além de um monitoramento constante da atuação das reguladas de acordo com as bases contratuais. Esses fatores oneram ainda mais as atividades necessárias para uma regulamentação eficaz.

Considerada num todo, a atividade regulatória implica na criação de um aparelho administrativo capaz de garantir o cumprimento e a racionalidade dos regulamentos, o que acabará onerando o contribuinte. A regulação implica em gastos com: elaboração de leis, criação de organismos gerenciadores, organização de procedimentos de outorga, pagamento de salários a técnicos qualificados, custeio das operações de controle, aquisição e operação de sistemas de informação e muitos outros investimentos (VISCUSI *et al.*, 1995).

Para GUASCH; HAHN (1997) a regulação econômica não é totalmente indesejável, mas pode trazer consequências econômicas indesejáveis, tendo em vista a análise de dados empíricos que indicam que os benefícios auferidos são muito inferiores aos custos da regulação. Para esses autores deve ocorrer uma remoção da política regulatória em setores onde não exista razão econômica para sustentá-la. Defendem o planejamento de estratégias regulatórias conforme a disponibilidade de recursos, restrições políticas e, principalmente, a avaliação preliminar dos impactos econômicos.

A regulação apropriada deve maximizar os benefícios de remover as falhas de mercado existentes em relação aos custos de intervenção governamental, devendo haver um balanço entre os custos de se regulamentar ou desregulamentar um setor (VISCUSI *et al.*, 1995).

Por conseguinte, sem desprezar a necessidade da regulação para os casos onde ela se revela como necessária, é importante que o ato regulatório seja feito com o extremo cuidado, garantindo-se a máxima efetividade para com os fins últimos e minimizando-se os custos administrativos e econômicos resultantes. Esse princípio leva ao corolário que o desenho da regulação requer um planejamento minucioso, que considere as necessidades e os objetivos concretos de intervenção, otimize os meios

para alcançá-los, assim como dimensione adequadamente os instrumentos organizacionais.

Segundo CAPELETTO (2000) é bastante comum, em órgãos reguladores multissetoriais de países desenvolvidos, estabelecer-se como dispêndio máximo aceitável um dólar por habitante/ano. Considerando que a preocupação com a qualidade dos serviços é um aspecto praticamente superado na maioria daqueles países, seria razoável que, ao se considerar os custos da fiscalização obrigatória e de outras providências regulatórias para garantir a qualidade, se estabelecesse como meta que as agências brasileiras não custassem mais do que aquele patamar.

1.4 O PROCESSO REGULATÓRIO E OS SETORES DE INFRA-ESTRUTURA

Em geral, as discussões acerca da regulação de setores de infra-estrutura têm como um dos pontos de partida a constatação de que estes possuem características que os diferenciam acentuadamente da grande maioria dos mercados capitalistas. Tais especificidades seriam responsáveis por fazer com que o processo competitivo, que em outros mercados é considerado capaz de gerar resultados socialmente satisfatórios, passe a apresentar “falhas” ou “distorções” que exigem uma ação compensatória do Estado.

Segundo (POSSAS *et al.*, 1998), no âmbito da regulação de *utilities*, consideradas no plano teórico, recomenda-se que ocorram ganhos de eficiência *produtiva*, o que implica em redução de custos de tal forma a compensar a provável perda de bem-estar (ou perda de eficiência *alocativa* estática) somada ao suposto aumento de poder de mercado, considerando que a empresa líder assuma um comportamento em relação a preços como um monopolista maximizador de lucros.

Entretanto, o crescente dinamismo tecnológico, complexidade dos produtos/serviços oferecidos nos setores de infra-estrutura, bem como a variedade de suas atuais e potenciais estruturas de mercado, associados à necessidade cada vez maior

de se introduzir incentivos à eficiência *produtiva*, à redução de custos e à atualização tecnológica estão introduzindo, gradativamente, algum tipo de noção de *eficiência dinâmica* que por meio de uma interpretação neo-schumpeteriana nos remete ao que se chama de *eficiência seletiva* (POSSAS *et al.*, 1998).

O autor destaca a dificuldade do procedimento de *trade off* entre eficiência *alocativa estática* e eficiência *produtiva* e ressalta a importância de analisar a eficiência do mercado em termos alocativos *dinâmicos*, e não somente estáticos, de tal maneira que o eventual *trade off* entre aumento de poder de mercado e ganho de eficiência, cobrado pelo regulador, considere a *eficiência seletiva* do mercado.

Ressalte-se que uma das maiores dificuldades do processo regulatório, principalmente no caso de setores de infra-estrutura, assenta no fato de que ele é apoiado em duas idéias antitéticas: de um lado, a concessão é um serviço que deve ser realizado de acordo com o interesse público, sob a autoridade do Estado; de outro, esse serviço é executado pelo concessionário, com os interesses especulativos próprios de qualquer empresário. Ou seja, a contradição surge da necessidade em se manter o interesse público e o equilíbrio econômico-financeiro da concessionária, ao longo da execução do contrato, nos moldes em que foi efetuada a concessão (DI PIETRO, 1997).

1.4.1 Os serviços públicos de Infra-estrutura como Monopólio Natural

As mudanças tecnológicas, políticas e econômicas ocorridas nas últimas décadas têm alterado significativamente a concepção das indústrias de infra-estrutura: energia, telecomunicações, transportes, água e saneamento básico. Tradicionalmente, essas indústrias eram caracterizadas por monopólios naturais, com pesadas barreiras à entrada e à saída que justificavam a presença ativa do Estado como regulador e operador. Entretanto, de acordo com POSSAS *et al.* (1998), essas indústrias vêm experimentando um processo de transformação estrutural, onde a concorrência, através da entrada de novos competidores em alguns segmentos de mercado, coexiste com a

necessidade de regulação sobre segmentos ainda monopólicos.

Farrer (1902)¹⁰, considera cinco as condições necessárias para a caracterização de uma indústria em regime de monopólio natural: i) vender um produto essencial; ii) ocupar uma localização favorável para produzir; iii) vender um produto de difícil estocagem; iv) beneficiar-se de economias de escala; v) obrigação de fornecimento (PINTO Jr., 1998)

A presença de monopólio natural é presumida quando ocorrem significativas economias de escala em relação ao tamanho do mercado. Contudo, tendo em vista sua própria definição, considera-se que um afastamento da situação de monopólio natural tenderá a ocorrer sempre que se cumprirem uma ou mais das seguintes situações: a) um crescimento do mercado suficiente para que ele passe a comportar duas ou mais plantas eficientes; b) uma redução nos custos fixos suficiente para reduzir a escala mínima, com o mesmo efeito acima; c) um aumento nos custos variáveis médios que acarrete o mesmo efeito acima. A essas condições supõem-se somar uma demanda suficientemente inelástica (VISCUSI *et al.*, 1995, p. 482).

A consideração do progresso técnico e seus efeitos sobre a regulação, ainda que não exclusivamente, define o caráter dinâmico das estruturas de mercado. Como destacam VISCUSI *et al.* (1995), as alterações nas condições que determinam a existência de um monopólio natural, eventualmente levando à “abertura” de um setor à competição, coloca desafios importantes para os reguladores, inclusive em relação à própria necessidade de sua manutenção.

1.4.2 As Agências de Regulação

A crescente competição na área de serviços públicos pode levar, em muitos

¹⁰ Farrer, T.H. “The State in its relation to Trade”. Macmillan, 1902.

casos, à transformação de um monopólio público num monopólio privado. Neste caso é imprescindível reconhecer a importância do Estado regulador em contraponto ao modelo de Estado empresário antes predominante. Por conta disso, a privatização deve ser acompanhada da criação de um marco regulatório que promova a concorrência onde é possível e, na impossibilidade de fazê-lo devido a peculiaridades técnicas e econômicas da indústria, que reproduza essas condições de competição por meio da regulação (PIRES; PICCININI, 1999).

Segundo esses autores, a regulação dos serviços públicos de infra-estrutura, onde o caráter interventivo é denominado de *regulação ativa*, não promove necessariamente a concorrência, mas tende a substituí-la por mecanismos e metas regulatórias.

Ao mesmo tempo em que devem ser estabelecidos novos marcos regulatórios, reunindo normas e critérios ordenadores de cada atividade delegada ao empresário privado, surgem as Agências Reguladoras, organismos constituídos pelo Poder Público, com o objetivo de melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranquilizando os investidores potenciais e efetivos quanto ao risco de não cumprimento dos contratos administrativos, por parte do poder concedente, além de intermediar os conflitos entre as empresas concessionárias e os usuários (OLIVEIRA, 2003).

A origem desses entes ou agências regulatórias é atribuída ao direito norte-americano, em que aparecem como pessoas administrativas, com competência especial e personalidade jurídica própria, as Comissões Estaduais de Regulamentação, sem prejuízo do exercício, pela administração, dos poderes de tutela, das faculdades inerentes ao poder de polícia e, ainda, dos direitos derivados da sua condição de parte no vínculo que as une ao prestador de serviço público que, no caso norte-americano, se dá através da *license* ou *permit* para o exercício da atividade inerente a determinado serviço de utilidade pública (*public utilities*) (MORAES, 1997; CUÉLLAR, 2001).

Para LEVY e SPILLER (1994), o sucesso de um sistema regulatório depende

de quão bem ele se adapta às instituições já existentes em um país. Se não existem as instituições necessárias ou se é imposto um aparato regulatório incompatível com seu ambiente institucional, então os esforços de privatização podem terminar em frustração, recriminação e no surgimento de demandas pelo retorno à estatização.

Segundo CUÉLLAR (2001), não há lei brasileira que defina o que seja agência reguladora, não existindo parâmetros normativos genéricos, prefixados de forma clara e precisa, a conceituar o que é uma agência reguladora. Esta novidade legislativa vem se configurando aos poucos e de forma desconexa, na medida em que vão surgindo as próprias agências. Dessa forma, na ausência de lei genérica que defina o que é uma agência reguladora, torna-se necessário o estudo do seu perfil.

O modelo instituído no Brasil para as agências reguladoras encontra-se amparado na Lei de Concessões nº 8.987/95 e, embora as agências reguladoras brasileiras destinem-se em sua maioria a regular serviços públicos delegados a particulares, é imperioso destacar que a função desempenhada por agências reguladoras pode ter por objeto outras atividades econômicas, como ocorre com os órgãos norte-americanos e franceses encarregados de velar pela liberdade da concorrência e reprimir condutas abusivas que importem restrição à livre concorrência.

Mesmo em nosso país, o âmbito de atuação das agências reguladoras não se restringe apenas aos serviços públicos. A Agência Nacional de Petróleo, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a Agência Nacional de Saúde Suplementar, por exemplo, possuem objeto diverso, pois não regulam, controlam ou fiscalizam um serviço público, mas se referem a uma atividade economicamente relevante.

Os objetivos imediatos das agências reguladoras estão diretamente relacionados com a própria criação destes entes e decorrem da instituição de um novo modelo de Estado. No tocante ao serviço público, as agências são criadas para que a transferência da titularidade para prestação desses serviços, através de privatizações, não inclua o controle das atividades. Ao mesmo tempo em que o Estado pretende franquear aos particulares o exercício de serviços públicos, o que se pretende é manter a

estabilidade e segurança no exercício de atividades essenciais à população. Visam a promoção da eficiência na prestação do serviço público, justa e razoável fixação de tarifas, mas também a defesa do mercado e das liberdades econômicas das pessoas vinculadas à prestação de atividades que até algum tempo eram serviços públicos. No intuito de cumprir estes escopos, as agências reguladoras possuem competência para dirigir, regular e fiscalizar o serviço público, ou atividade econômica em sentido estrito CUÉLLAR (2001).

No que se refere às atividades econômicas (em sentido estrito) que se submetem à fiscalização dos entes regulados, saliente-se que a missão das agências é regular, normatizar, controlar e fiscalizar as atividades desenvolvidas por particulares, tendo em vista o interesse público (desenvolvimento de ações de proteção à saúde, no caso da Agência Nacional de Saúde Complementar e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e a defesa dos interesses dos consumidores, almejando a manutenção da qualidade dos serviços e produtos ofertados, os preços justos, o respeito aos menos privilegiados e às minorias, entre outros.

Apesar das peculiaridades intrínsecas à natureza de cada atividade objeto de regulação, os objetivos mediatos principais que podem ser atribuídos aos entes reguladores são (CUÉLLAR, 2001):

- regulação da atividade sob sua tutela (normatização, aplicação das normas legais, regulamentares e contratuais);
- realização de licitação para escolha do concessionário, permissionário ou autorizatário e celebração de contrato de concessão ou permissão ou prática de ato unilateral de outorga da autorização (nas hipóteses que envolvam serviços públicos);
- fiscalização de contratos e da execução do serviço, mediante a adoção de medidas para controle das tarifas, manutenção de serviços adequados, universalização do serviço, fomento ao aumento da competitividade;
- fiscalização da atividade econômica em questão e adoção de medidas para

controle da qualidade dos serviços e/ou bens ofertados e monitoração dos preços exigidos;

- arbitragem de conflitos;
- aplicação de sanções;
- exercício de papel de ouvidor das reclamações e denúncias dos usuários;
- proteção dos direitos dos usuários ou consumidores.

Segundo MORAES (1997), “os entes regulatórios não têm competência para atuar fora das normas que definem as suas atribuições, baseadas geralmente e principalmente na especialidade, conferidas em razão do segmento específico em que atuem”. Assim, no Brasil, em face de uma situação de violação de dispositivos legais, regulamentares e contratuais atinentes à delegação, mas que configure, igualmente, infração à disciplina de abuso do poder econômico, cabe à agência reguladora encaminhar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, o conhecimento de tal situação para os procedimentos repressivos e sancionadores cabíveis. No que confere à delegação para o exercício de funções normativas, ela encontra sua limitação em sede legislativa, que define as atribuições delegadas.

Mais importante do que a estrutura jurídica originária e o objetivo visado em sua criação as agências reguladoras caracterizam-se por sua feição técnica, sendo órgãos cuja estrutura técnico-científica e corpo de agentes estão direcionados especificamente ao serviço público (ou atividade econômica) posto à sua guarda CUÉLLAR (2001).

Segundo PIRES e PICCININI (1999), uma das principais características da agência, que garantirá o adequado desempenho da sua missão regulatória, deve ser a independência tanto em relação ao governo quanto aos demais agentes do setor. Ademais, para que a agência enfrente os desafios regulatórios de forma eficiente, deverá ser dotada dos seguintes atributos: estabilidade dos dirigentes; corpo técnico especializado; transparência das ações; clara atribuição de funções; e o estabelecimento de mecanismos de cooperação com outros órgãos que tenham interface com as

atividades reguladas.

A determinação de um modelo de regulação para o caso brasileiro não é uma tarefa fácil, uma vez que não há na Lei de Concessões os princípios, diretrizes e regras gerais a que se deve obedecer ao ordenamento de tais agências reguladoras, o que dificulta o alcance de uma certa uniformidade em relação a questões essenciais, tais como: i) seus objetivos, funções e principais atribuições; ii) sua estrutura organizacional e de custeio; a formatação jurídica do órgão e grau de independência em relação ao poder público MORAES (1997).

Associada a isso, a situação da atividade regulatória entre os setores de infraestrutura no Brasil, é bastante desigual, considerando ainda os “[...] diferentes *timings* e modelagens das reformas em cada segmento que os constituem” (PIRES; PICCININI, 1999).

Os autores salientam os grandes desafios que o setor de transportes, especificamente, vem atravessando para a constituição de um ambiente regulatório adequado à atração de investimentos privados e à promoção da eficiência setorial e do bem-estar dos usuários. Apesar da inserção de diversas concessionárias privadas nas diferentes áreas do setor de transportes, a regulamentação existente ainda demonstra precariedade, principalmente nos âmbitos estadual e municipal.

Na esfera federal a opção regulatória adotada foi a criação de agências setoriais¹¹, que atuam em determinadas atividades e segmentos específicos¹². Sob essa

¹¹ A título de exemplo, citamos: ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, ANP – Agência Nacional do Petróleo, ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar e a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações.

¹² Em alguns estados, ao contrário do que ocorre a nível federal, optou-se por um modelo de regulação multissetorial. Como exemplo, citamos: a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP, a Agência Estadual de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Ceará – ARCE e a Agência Estadual de Serviços Públicos do Espírito Santo – AGESP. No Estado do Paraná foi criada a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-estrutura, através da lei complementar nº 94 de 23/07/2002, porém, ainda não regulamentada.

ótica, através da lei nº 10.233 de 05/06/2001, foi criada a ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestre, vinculada ao Ministério dos Transportes e cuja natureza jurídica é de autarquia em regime especial, caracterizado por independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes (GARCIA, 2004).

Para os setores aquaviário e aeroviário, existem duas outras entidades reguladoras, a saber: a ANTAQ – Agência Nacional de Transporte Aquaviário (criada pela mesma lei deu origem à ANTT) e, o DAC – Departamento de Aviação Civil.

A lei nº 19.233/2001 criou também o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT, também de natureza autárquica, que veio substituir o DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. Estão sob atuação do DNIT as vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, e as instalações portuárias.

As competências entre o DNIT e as agências reguladoras não sofrem superposição, uma vez que somente a parte de infra-estrutura não concedida ou arrendada está sob a tutela do DNIT, cujo objetivo é implementar políticas voltadas à administração da infra-estrutura do Plano Nacional de Viação - PNV, compreendendo sua operação, manutenção, restauração adequação e ampliação de capacidade mediante a construção de novas vias.

Segundo FIANI (2003b) a segmentação da atividade reguladora no setor de transportes a nível federal, no Brasil, que caracteriza uma herança institucional, “[...] favorece a captura da agência, através da constituição de redes de política restritas apenas a um determinado segmento do setor de transporte.”

O autor destaca o conceito de redes de política, ou *policy networks*, desenvolvido por Waarden (1992)¹³ como sendo as ligações que se estabelecem entre o setor público e o privado no momento da implementação de uma política. As redes de

¹³ WAARDEN, Frans Van, “Dimensions and types of policies networks”. European Journal of Political research, vol. 21, nº1-2, 1992.

política permitem estabelecer canais de acesso aos processos de tomada de decisão. Em termos de formulação de políticas públicas que atendam aos interesses mais gerais da população, apresenta-se como situação ideal o *pluralismo de pressões*, ou seja, um número relativamente grande de grupos de pressão, todos com uma certa importância, de tal forma que nenhum deles, isoladamente, consegue impor sua força. Esse tipo de situação transforma a agência reguladora em mediador entre os interesses concorrentes. Para garantir o pluralismo de pressões, é necessário que as agências responsáveis por um determinado setor abram o maior número de canais de acesso aos processos de tomada de decisão.

No caso das agências criadas para atender ao setor de transportes – ANTT e ANTAQ, o autor salienta que com uma área de atuação tão limitada, dificilmente poderão promover um pluralismo de pressões. Além disso, cabe salientar que a segmentação da atividade reguladora no setor de transportes acarreta problemas decorrentes da complementaridade dos diferentes tipos de transporte.

BREVES CONSIDERAÇÕES

Com base nas teorias econômicas, em especial a Teoria da Regulação, pode-se avaliar de forma empírica as aplicações dos preceitos apresentados neste capítulo, quanto aos diferentes processos regulatórios, em diferentes dimensões e países, aferindo os resultados positivos e negativos obtidos ao longo da nossa história.

O resgate histórico do desenvolvimento das economias capitalistas, associado aos ciclos da atividade regulatória do Estado coloca em pauta a evolução do processo de regulação que vem se tornando cada vez mais sofisticado e abrangente, exigindo uma revisão profunda dos fundamentos teóricos que permeiam a atuação do Estado na economia.

Com a incorporação de novos conceitos à teoria econômica, como falhas de governo, grupos de interesse, eficiência produtiva/alocativa, a regulação adota uma

nova dimensão no processo de mudança estrutural que vem ocorrendo nos setores de infra-estrutura no Brasil. Paralelamente, surgem as agências reguladoras, num contexto de transformação institucional do próprio Estado, com a redefinição do seu papel enquanto provedor do bem-estar social, numa perspectiva de ser o regulador da atividade econômica, promovendo de forma equilibrada a satisfação dos investidores e dos consumidores.

É a partir dos pressupostos desse arcabouço teórico que se enquadram os questionamentos quanto ao processo de concessão ocorrido no Paraná, cujos intensos debates tornam visível a falta de sintonia com a teoria apresentada.

Traçado esse perfil teórico e conceitual, cabe apresentar o detalhamento do setor de infra-estrutura rodoviária a nível nacional, cujos parâmetros se refletem de forma pontual no setor rodoviário paranaense, com enfoque na evolução histórica da economia brasileira e nas prerrogativas político-econômicas que o Brasil assumiu no contexto mundial. Este será o assunto do capítulo a seguir.

CAPÍTULO 2

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS AO PROCESSO DE CONCESSÃO DE RODOVIAS

O sistema rodoviário brasileiro, consideradas as particularidades de sua evolução, acompanhou os desdobramentos sócio-econômicos, ora dando suporte ao ritmo acelerado de crescimento do país, que carecia de boas estradas para alavancar o processo de industrialização criando também espaços para que a iniciativa privada promovesse o desenvolvimento tecnológico do setor, ora sendo desestruturado pela falta de investimentos, favorecendo a entrada da iniciativa privada em setores que historicamente estiveram à cargo do poder público.

Paralelamente, as profundas transformações ocorridas na economia brasileira, principalmente nas duas últimas décadas, abriram caminho para um novo tipo de inserção do país no contexto internacional, refletindo a opção adotada pelo governo brasileiro frente à política econômica ditada pelo Consenso de Washington.

O capítulo a seguir apresenta, inicialmente, as bases técnicas e financeiras sobre as quais o setor rodoviário se estruturou, bem como os reflexos sofridos pelas políticas macroeconômicas. Na sequência são apresentados os acontecimentos históricos, a nível mundial e nacional, que desencadearam a chamada “crise do Estado” na economia brasileira nos anos 80 e suas repercussões para a nova performance da atuação do Estado na gestão da infra-estrutura, culminando com a política de concessões implantada a partir de 1993.

2.1 O SISTEMA RODOVIÁRIO BRASILEIRO – PATRIMÔNIO PÚBLICO SUCATEADO

Tradicionalmente o financiamento da infra-estrutura rodoviária no Brasil

verificou-se através de recursos públicos, oriundos em especial do Tesouro, por meio da criação de fundos.

A criação do Fundo Rodoviário Nacional – FRN em 27/12/1945, através do Decreto-Lei nº 8.463, conhecido como “Lei Joppert”, marcou a fase de maior ascensão de investimentos na infra-estrutura rodoviária. Os recursos eram oriundos do Imposto Único Federal sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos Minerais¹⁴ e sua destinação era dividida inicialmente entre a União (40%) e Estados (60%). Posteriormente, os Municípios passaram a receber 12%, reduzindo a parcela dos Estados para 48% (GARCIA, 2004).

Ao Fundo Rodoviário Nacional foram incorporados também os recursos oriundos da Taxa Rodoviária Única – TRU e do Imposto sobre o Transporte Rodoviário de Passageiros e de Cargas – ISTR. Este Fundo estabeleceu uma política clara para a fixação de recursos e foi o principal responsável pelos financiamentos federais para os estados desde a sua vigência até a extinção. Entre 1945 e 1970 observou-se uma expansão substancial da rede rodoviária no País, que veio suprir a carência absoluta de estradas e de tecnologia rodoviária das décadas anteriores a 1940.

De forma concomitante, a “Lei Joppert” reestruturou o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER (criado em 1937), conferindo-lhe personalidade jurídica própria e dando-lhe autonomia administrativa e financeira. Em contrapartida, os Estados tiveram a incumbência de criar seus próprios órgãos rodoviários, nos moldes aprovados pelo DNER, como requisito para o recebimento e aplicação dos recursos do FRN.

A “Lei Joppert” possibilitou o desenvolvimento sustentado do sistema rodoviário, com a implantação da matriz de Política Rodoviária Nacional, a qual, além de garantir recursos específicos para o setor, também propiciou a criação de estruturas

¹⁴ Posteriormente esse imposto recebeu a denominação de Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos – I.U.L.C.L.G.

técnico-administrativas (DNER e DER's), capacitadas para implementar a infraestrutura rodoviária, sendo ambas as ações, dinamicamente vinculadas.

A eficiência do sistema DNER/DER que avançava a passos largos pela década de 60, transformou a malha rodoviária em todo o país. Os Departamentos Estaduais de Estradas de Rodagem estruturados com quadros de pessoal especializado e com um parque de equipamentos próprios, cujas importações foram facilitadas pela “Lei Joppert”, desempenharam muito bem a tarefa de executar por administração direta as obras e os serviços de ampliação e conservação das rodovias sob suas jurisdições. A malha rodoviária nacional, que em 1940 contava com 775 km de rodovias pavimentadas de um total de 192.000 km, em 1965 evoluiu para 19.000 km pavimentados de um total de 570.000 km de rodovias (PORTO, 1965).

Com a crise do petróleo em 1973 o sistema financeiro internacional se retraiu, obrigando o governo militar a recorrer às fontes internas de financiamento, inclusive remanejando verbas orçamentárias, para fechar suas contas e tentar recuperar as fontes de recursos internacionais.

Com o propósito de financiar projetos prioritários em áreas estratégicas, foi criado em 1974, através da lei nº 6.093, o Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND, ao qual foram sendo gradativamente transferidos, entre outros recursos federais, os que compunham o FRN. Entre 1975 e 1979 chegou-se a transferir para o FND, 50% dos recursos destinados ao Fundo Rodoviário Nacional. A partir de 1982, em função do decreto-lei nº 1.859, 100% dos recursos do FRN passaram para o FND. Finalmente, em 1983, o Fundo Rodoviário Nacional foi extinto (GARCIA, 2004).

O desmonte do modelo de financiamento do setor rodoviário foi completado com o processo de desfederalização dos tributos oriundos dos usuários das rodovias, como a estadualização da TRU (transformada em 1985, em Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA), do IULCLG e do IST (transformados, pela Constituição de 1988, em Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal

e de Comunicação – ICMS) (ALMEIDA, 1994, p. 9-10).

A partir de 1982 o setor rodoviário passou a contar apenas com os recursos oriundos das dotações previstas nos orçamentos anuais. Considerando que os recursos do Tesouro nunca foram suficientes para o desenvolvimento do setor, e tendo sido vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, conforme art 167 da Constituição Federal de 1988, a infra-estrutura rodoviária do País passou a carecer de um volume mínimo de investimentos indispensáveis para a manutenção da malha viária existente e para a construção de novas rodovias.

Como uma tentativa de viabilizar mecanismos de financiamento, instituiu-se o selo-pedágio e a Taxa de Conservação Rodoviária. O selo-pedágio, criado a partir da lei nº 7.712 de 22/12/1988, implicava na aquisição de um selo pelos usuários que trafegavam em rodovias federais, que tinha validade de um mês e daria direito de ir e vir quantas vezes fosse necessário. Os recursos eram recolhidos como receita orçamentária da União. Em função de resultados inexpressivos com as receita obtidas, o selo-pedágio foi extinto através da lei nº 8.075 de 16/08/1990. A Taxa de Conservação Rodoviária, por sua vez, foi criada com a lei nº 8.155 de 28/12/1990 e consistia em um valor anual parcelado em quotas, conforme o combustível utilizado e o rendimento médio do veículo. Contudo, essa taxa foi declarada inconstitucional em 1993.¹⁵

Recentemente, uma nova tentativa de garantir recursos para o setor rodoviário foi implementada com a lei nº 10.336 de 19/12/2001 que instituiu a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível, cujos recursos arrecadados destinam-se ao financiamento de

¹⁵ A Taxa de Conservação Rodoviária foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ADIn nº 447/DF, julgada em 05/03/1993.

programas de infra-estrutura de transportes¹⁶.

A distribuição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE obedece aos seguintes critérios: 40% proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada do Estado, 30% proporcionalmente ao consumo de combustíveis, 20% proporcionalmente à população do Estado e 10% distribuídos entre Estados e Distrito Federal.

Entretanto, essa fonte de recursos mostrou-se incapaz de prover as necessidades de investimentos do setor. Exemplo disso é o caso do Paraná, que no rateio entre os demais estados da Federação ficou com um percentual médio anual de 7,23% do valor total arrecadado, o que representa para o ano de 2004 cerca de R\$ 69 milhões a serem utilizados no setor rodoviário. Esses recursos são insuficientes até mesmo para as ações emergenciais de intervenção na malha estadual paranaense, que exige atualmente o aporte de recursos na ordem de R\$ 380 milhões para recuperar a parcela de rodovias cujo pavimento está em piores condições de trafegabilidade, correspondendo a 16% do total da malha estadual pavimentada (DER, 2004).

Isto nos remete novamente, a uma situação de total carência de investimentos no setor rodoviário. Os montantes de recursos destinados pela União ao setor rodoviário, que no início da década de 80 atingiam cerca de 2,5 bilhões de dólares/ano, foram reduzidos para cerca de 0,4 bilhões de dólares/ano entre 1990 e 1994 (CARDOSO, 1996 e GEIPOT, 1995 p. 213).

Paralelamente às citadas medidas de vinculação de recursos, a partir de 1982 foi intensificada a busca por recursos complementares, por meio de financiamentos através de bancos de desenvolvimento nacionais e internacionais.

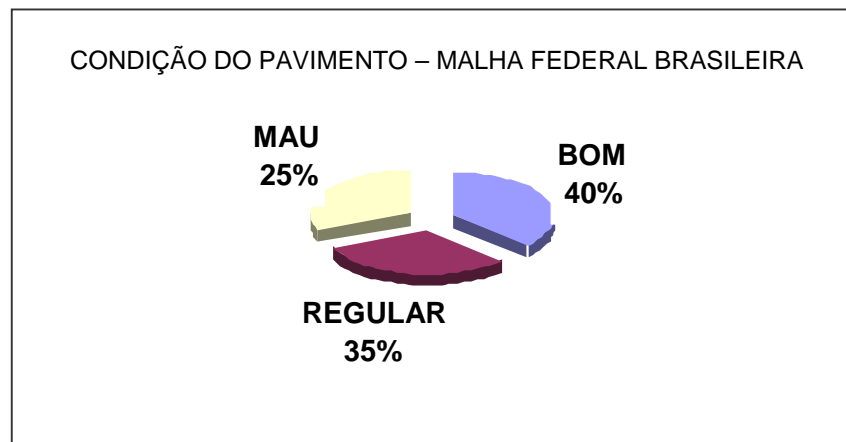
A exemplo dessa alternativa de financiamento, em 1977 o Governo do Paraná assinou o primeiro empréstimo internacional com o Banco Interamericano de

¹⁶ A infra-estrutura de transportes abrange a infra-estrutura aquaviária, ferroviária, portuária, rodoviária e multimodal, de responsabilidade da União.

Desenvolvimento - BID, cujo objeto era a construção de novas rodovias para ampliação da malha estadual. Na sequência, seguiram-se mais três empréstimos com o mesmo agente financiador, sendo que o último, em 1993, teve um enfoque específico na recuperação da malha viária. Entretanto, o aporte de recursos próprios às contrapartidas locais aos projetos de financiamento era muito limitado e, com o gradativo comprometimento da capacidade de endividamento dos governos estaduais, verificou-se uma escassez também das fontes de recursos complementares.

O resultado de todo esse processo é a gradativa deterioração que vem enfrentando o setor rodoviário, sendo a conservação física da malha rodoviária conduzida de forma precária e insuficiente, uma vez que a incerteza na provisão dos recursos necessários impede um planejamento adequado.

GRÁFICO 1 – MALHA RODOVIÁRIA PAVIMENTADA FEDERAL - 1995



Fonte: GEIPOT, 1996

É oportuno registrar que estudos e relatórios de organismos internacionais creditam ao mau estado das estradas um prejuízo de cerca de 2% do PIB dos países latino-americanos. Para cada dólar poupado em manutenção no momento adequado, há um acréscimo de três dólares com obras de restauração e de até outros três dólares para os usuários, sob a forma de custos de operação adicionais, o que se chama de antieconomia (LEE, 1996).

2.2 A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 80

O Estado brasileiro entre 1930 e 1980 cumpriu um papel decisivo no desenvolvimento do país, desde o crescimento iniciado em 1930, passando pela industrialização acelerada dos anos 1950 e, combinando segurança com desenvolvimento para promover a estabilidade econômica e a ordem política, a partir do governo militar iniciado em 1964. Nesse contexto, o Estado atuou diretamente em áreas nas quais a iniciativa privada não podia ou não tinha interesse em ingressar, além de contribuir de forma decisiva para a implantação de um expressivo parque industrial. O Brasil experimentou, nesse período uma espécie de pré-capitalismo quase sem risco, sob a tutela do Estado, no qual a prática vigente consistia em privatizar lucros e socializar prejuízos.

A década de 80, chamada por alguns autores como a “década perdida”, foi marcada por profundos desequilíbrios macroeconômicos, em especial, a hiperinflação e a estagnação da atividade econômica. No período 1980-1993, a taxa de crescimento média da economia brasileira foi de apenas 2,1% a.a., enquanto a taxa de inflação, medida pelo IGP-DI, atingiu a média de 483% a.a. (PINHEIRO *et. al.*, 1999).

Como reflexo da instabilidade econômica e das políticas públicas adotadas para combatê-la, a segunda metade da década de 80 registrou reduções expressivas das taxas de investimento do país. Conforme PINHEIRO *et. al.* (1999), em 1980 a taxa de investimento, a preços constantes daquele ano, era de 23,6% do PIB. Em 1990 esse indicador havia caído para 15,5% do PIB e continuou em queda até atingir, em 1992, 14% do PIB, gerando como consequência, a menor poupança agregada já registrada.

O modelo adotado pelo Brasil, de industrialização via substituição das importações, no qual o Estado destacou-se como produtor de insumos, fornecedor das infra-estruturas de transportes e comunicações e financiador dos investimentos privados nacionais, na década de 80 apresentou sinais de esgotamento, diante dos déficits

públicos crescentes e da redução dos gastos correntes e dos investimentos em praticamente todos os setores, o que levou a um processo de redefinição do papel do Estado na economia, que viria a amadurecer nos anos 90 (FIORI, 1994).

A crise dos anos 80 combinou toda ordem de fatores econômicos perversos, que provocaram a exaustão do regime autoritário iniciado no governo militar de 1964, abrindo caminho para a democracia. O Estado, nesse período, perdeu o comando da política macroeconômica e da iniciativa do crescimento, acelerando o processo de degradação da infra-estrutura econômica e a deterioração da qualidade dos serviços públicos em geral.

Segundo MACHADO (2002), a partir da Constituição de 1988 salientou-se o enfraquecimento do Poder Executivo, enquanto o fortalecimento do Poder Legislativo gerou uma priorização do restabelecimento dos princípios de cidadania, em detrimento de questões cruciais relativas às políticas públicas, além de criar mecanismos inibidores de desenvolvimento econômico. Além disso, a Constituição de 1988 agravou os desequilíbrios das contas públicas, ao transferir parte das receitas fiscais da esfera federal para os estados e municípios (PINHEIRO *et. al.*, 1999).

Embora se afirme que a Carta Magna de 1988 teve um caráter estatizante, isto não se aplica particularmente ao artigo que trata das concessões de serviços de utilidade pública, pois desde 1934 todas as constituições destinaram artigos específicos sobre concessões, mas de pouco efeito prático. Pela orientação formulada em seu artigo 175, a Constituição de 1988 permitiu que fosse criada uma legislação complementar, sancionada em 1995, que conferiu um grau de liberdade às concessões nunca verificado anteriormente (MACHADO, 2002).

2.3 O CONSENSO DE WASHINGTON COMO FUNDAMENTO DA MUDANÇA POLÍTICA PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

A crise do Estado brasileiro iniciada nos anos 80, que diminuiu sensivelmente

a sua capacidade de investimento, notadamente no setor de infra-estrutura rodoviária, serviu como cenário ideal para a retomada do pensamento neoliberal, a partir do qual o Estado liberalizou sua economia, abrindo espaço para a atuação do setor privado.

A gênese do novo papel do Estado foi sugerida em novembro de 1989, durante a conferência realizada pelo Instituto de Economia Internacional de Washington, que tinha o objetivo de discutir a crise da dívida externa da América Latina e as reformas necessárias para superá-la. O receituário proposto no encerramento do evento ficou conhecido como *Consenso de Washington*, expressão atribuída ao economista inglês John Williamson.

Essa abordagem dominante em Washington era partilhada pelas agências multilaterais, Tesouro, FED e Departamento de Estado dos Estados Unidos, além dos ministérios de finanças dos demais países do G-7 e dos presidentes dos 20 maiores bancos internacionais e exerceu uma poderosa influência sobre os governos e as elites da América Latina.

O Consenso de Washington definiu 2 grandes causas para a crise: “[...] (1) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e (2) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público.” (BRESSER PEREIRA, 1990, p. 3).

Segundo Williamson (1990) citado por BRESSER PEREIRA (1990), o *Consenso de Washington* constitui-se de dez reformas:

1. Disciplina fiscal visando eliminar o déficit público;
2. Despesas públicas. Mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação;
3. Reforma tributária. A base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais moderadas;
4. Taxas de juros. Deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas;

5. Taxa de câmbio. Também determinada pelo mercado, com a garantia de que fosse competitiva, favorecendo as exportações;
6. Abertura comercial. O comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior ;
7. Investimentos diretos. Os investimentos diretos estrangeiros (que podem introduzir o capital e a tecnologia faltantes no país) não deveriam sofrer restrições;
8. Privatizações. As empresas públicas deveriam ser privatizadas;
9. Desregulação. As atividades econômicas deveriam ser desreguladas;
10. Direito de propriedade. Direitos de propriedade devem tornar-se mais seguros.

BRESSER PEREIRA (1990) resume as cinco primeiras reformas em: promoção da estabilidade econômica através do ajuste fiscal e adoção de políticas ortodoxas em que o mercado desempenha o papel fundamental. Já as cinco reformas restantes convergem para uma redução drástica do Estado na economia, o que demonstra total coerência com o diagnóstico de que a crise da América Latina origina-se na indisciplina fiscal e no protecionismo nacionalista. Portanto, segundo o Consenso de Washington, é suficiente estabilizar a economia, liberalizá-la e privatizá-la para que o país retome o desenvolvimento.

Muitos países em desenvolvimento e principalmente os mais endividados, não tiveram outra escolha além de se entregar aos “braços acolhedores”, porém severos, do Consenso de Washington. Em troca, teriam que implementar as políticas macroeconômicas ortodoxas e derrubar as estruturas protecionistas que haviam sido levantadas. Contudo, o resultado dessa política ortodoxa foi desastroso em toda a América latina, enquanto países asiáticos, como a China, a Índia e a Malásia, que resistiram às pressões da “ortodoxia convencional”, continuaram a se desenvolver de forma acelerada (BRESSER PEREIRA, 2004).

Os reflexos dessa política sobre o processo de regulação econômica foram

identificados de forma bastante eficaz, por Joseph Stiglitz, Prêmio Nobel de Economia em 2001, que enquanto economista-chefe do Banco Mundial, publicou um artigo fazendo duras críticas às prescrições do Fundo Monetário Internacional - FMI, sobre as políticas de ajuste monetário e fiscal para os países asiáticos, durante a crise de 1997. Em seu texto, Stiglitz atacou as reformas propostas no Consenso de Washington, classificando-o como “má psicologia e péssima economia”. Stiglitz considerou um erro confiar cegamente nos mecanismos de mercado e apontou para o grande risco de se implantar processos de privatização sem que houvesse antes, ambientes institucionais competitivos (IPEA, 2003).

Desta forma, Stiglitz realça a função primordial que a regulação desempenha, ao buscar reproduzir as condições de competição, para que os consumidores tenham acesso a produtos e serviços com a qualidade e o preço que obteriam em um ambiente competitivo, e cuja eficácia foi justamente comprometida pelo receituário do Consenso de Washington.

Embora em muitos países, as reformas de mercado tenham mostrado resultados rápidos e satisfatórios em termos de estabilidade de preços e, em alguns casos, crescimento econômico, ficou evidenciado que a “magia” macroeconômica ortodoxa tem grandes limitações quando considerada em sua capacidade de levar os países a um crescimento sustentável e eqüitativo (NAÍM, 2000).

2.4 AS REPERCUSSÕES DO CONSENSO DE WASHINGTON PARA O ESTADO BRASILEIRO

Segundo MACHADO (2002), a revisão constitucional prevista para 6 de outubro de 1993 seria decisiva para a inserção do país na nova conjuntura internacional, cujas transformações políticas direcionadas ao neoliberalismo econômico estavam pautadas nas discussões quanto ao papel do Estado, nas privatizações, nas reformas tributária e fiscal e no combate à inflação.

Cinco emendas constitucionais, referentes aos princípios gerais da atividade econômica e à organização do Estado, foram aprovadas pelo Congresso em 1995, permitindo a queda de diversos monopólios estatais e a abertura de vários setores ao capital privado. Além disso, deu-se andamento à redefinição do papel do Estado através do Plano Diretor da Reforma do Estado, da criação da Lei de Concessões de Serviços Públicos – lei federal nº 8.987/95 e, do estímulo ao Programa Nacional de Desestatização, criado no Governo Collor através da lei federal nº 8.031/90.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado destaca a relevância do novo papel do Estado, como indutor e regulador da atividade econômica.

“A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor desse desenvolvimento [...]” (BRASIL, 1995, p. 12).

BRESSER PEREIRA *et. al.* (1993) defendem que as reformas devem conter também uma promessa confiável de extensão da cidadania social e que a postura neoliberal seria equivocadamente tolerante em relação aos custos sociais das reformas econômicas porque estariam partindo do pressuposto de que uma vez desregulamentada a economia, as forças de mercado fariam com que os recursos fossem realocados adequadamente entre os setores da economia. No entendimento dos autores, os mercados não necessariamente surgem com a competição e, mesmo quando os principais mercados estão presentes, a realocação dos recursos para garantir a eficiência econômica pode ser muito demorada sem que haja o envolvimento do Estado.

Os debates entre os defensores do Estado máximo ou mínimo tornaram-se discussões ideológicas, enquanto iniciava-se um processo de convencimento de que os serviços públicos iriam melhorar e os preços tenderiam a cair, em virtude da concorrência das empresas privadas. A idéia de um setor privado mais eficiente e ágil, em contraposição a um Estado inoperante e burocrático, cujas ações deveriam estar centradas em saúde e educação, tornou-se o foco dos debates sobre a reforma do Estado

e facilitaram a implementação de ajustes estruturais para desestatização da economia, apoiados pelos organismos financeiros internacionais.

O BNDES tornou-se, nesse período, o gestor do programa de privatização, redirecionando sua linha de crédito para o setor privado. Na década de 1980, 80% dos empréstimos daquele Banco estava voltada para a atividade estatal. Em 2002, 90% dos seus empréstimos era feito para o setor privado (MACHADO, 2002).

A partir de 1995, uma nova fase do processo de privatizações atinge o setor de infra-estrutura mediante termos de concessão. Foi criado o Conselho Nacional de Desestatização, que tornou o programa mais amplo e orientou as concessões de serviços públicos à iniciativa privada. O Governo Fernando Henrique Cardoso, utilizou o Programa Nacional de Desestatização como principal instrumento de reforma do Estado e deu início às concessões nos setores elétrico, de transportes e de telecomunicações. Essa nova etapa incluiu também o início do processo de desestatização das empresas estaduais, com apoio do Governo Federal (BNDES, 2002).

Conforme apresentam PIRES e PICCININI (1999), a situação entre os setores de infra-estrutura destinados à concessão era bastante heterogênea, em função dos diferentes processos de reestruturação pelos quais passaram.

No setor de telecomunicações, a concessão ocorreu quando já havia sido criado um detalhado modelo institucional – a Lei Geral das Telecomunicações – que entre outras importantes ações, definiu a criação de uma agência reguladora independente e autônoma, a ANATEL. Mesmo assim, o poder público tem controle somente sobre a tarifa, que hoje representa a menor parcela de receita das concessionárias. Sobre os projetos associados e serviços complementares, cuja receita só é admitida pela lei se em favor da economicidade da tarifa, o poder público não tem controle MACHADO (2002).

Já o setor de energia elétrica teve seu processo de concessão acontecendo de forma paralela ao estabelecimento do aparato regulatório e das regras setoriais. Talvez, por essa razão, os problemas passados (como o “apagão” sofrido pela população

brasileira), presentes e os desafios futuros para esse setor, demonstrem ser ainda maiores e mais complexos.

Em relação ao setor de transportes a situação é ainda pior. Embora já existam há vários anos, diversas concessionárias privadas atuando no setor, a regulamentação existente é precária. A própria ANTT- Agência Nacional de Transporte Terrestre foi criada com uma defasagem de 8 anos em relação ao início do processo de concessão de rodovias federais. Além disso, os diferentes subsetores de transportes, a nível federal, têm cada qual uma agência reguladora própria. Essa compartimentação comprometeu a criação de um ambiente regulatório adequado à promoção da eficiência setorial.¹⁷

As rodovias concedidas à iniciativa privada no Paraná, ficaram sob a responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem – DER, tanto as de âmbito estadual quanto as federais, uma vez que estas últimas foram delegadas ao Governo do Estado. Neste caso, a ANTT não interfere no processo de fiscalização e gerenciamento dos contratos de concessão, que é atribuição do órgão rodoviário estadual e, cuja experiência anterior nessa área é quase nula, o que aumenta sobremaneira o grau de dificuldade de um processo regulatório eficaz.

Verifica-se portanto, que a desestatização da economia brasileira, que como preconizam VISCUSI *et. al.* (1995), deveria ser o último estágio de um complexo e interligado processo regulatório, em alguns setores e, especialmente no setor de transportes, ocorreu de forma descoordenada e precipitada, antecedendo à elaboração de uma legislação própria e à criação de entes reguladores capazes de reduzir os riscos de captura, permitir investimentos atrativos ao setor privado e, principalmente, garantir a satisfação do usuário.

BREVES CONSIDERAÇÕES

¹⁷ Ver capítulo 1, páginas 29 e 30.

O que se constata na análise do processo como um todo é que embora o viés desestatizante da economia brasileira tenha tido como pilar de sustentação uma lógica macroeconômica ditada pelo capital externo, o discurso que embasava os seus motivos era a suposta ineficiência do setor público e, portanto, uma questão de enfoque microeconômico.

Por outro lado, a prática da função pública no setor rodoviário brasileiro conheceu dois grandes desafios ao longo da sua história: garantir a construção de uma infra-estrutura de transportes condizente com a acelerada evolução da economia brasileira entre as décadas de 50 e 70 e, a partir do esvaziamento de recursos públicos para o setor, como reflexo das postulações macroeconômicas ditadas pelo Consenso de Washington, assumir a função de gestora de um novo modelo, para o qual não foi devidamente preparada.

Nesta perspectiva e, apresentado o cenário de mudanças que sofreram os setores infra-estrutura no Brasil, especialmente o de transportes, a partir do esgotamento do modelo de desenvolvimento do “Estado-Empreendedor”, o processo de concessão de rodovias ocorrido no Paraná, a ser analisado no capítulo a seguir, torna-se a alternativa mais óbvia a ser adotada, uma vez que, naquele momento, a vertente política predominante no Estado se coadunava com as prerrogativas neoliberalizantes do governo federal.

CAPÍTULO 3

3. O INSTITUTO DA CONCESSÃO

A concessão de rodovias à iniciativa privada foi o instituto que a administração pública brasileira adotou como alternativa para auxiliar no financiamento da infra-estrutura rodoviária, tendo em vista a ausência de recursos públicos das últimas décadas.

O entendimento do processo de concessão, ocorrido com as rodovias paranaenses, objeto da presente dissertação, passa pela compreensão dos aspectos conceituais e jurídicos de concessão e pedágio, que serão descritos na primeira parte deste capítulo. Na sequência serão apresentadas as diferentes experiências de concessão de rodovias em outros países e, os programas estaduais brasileiros, identificando, em ambos os casos os sucessos e insucessos, no sentido de traçar um paralelo com o processo paranaense.

A quarta e última parte deste capítulo refere-se ao detalhamento do Programa de Concessões implantado no Estado do Paraná, com um resgate histórico de fatos a ele relacionados e de como se deu essa implantação, destacando a condição da malha viária e os custos pertinentes ao processo.

3.1 O CONCEITO DE CONCESSÃO E SEU FUNDAMENTO JURÍDICO

O conceito doutrinário de concessão de serviço público é definido como sendo: “o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço” (MELLO, 1990).

No direito brasileiro contemporâneo a delegação de serviços públicos a terceiros é matéria tratada a nível constitucional e já disciplinada em legislação ordinária. A Constituição Federal em seu artigo 175 estabelece que “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. O parágrafo único desse mesmo artigo estabelece que lei específica disporá sobre: “I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II – os direitos dos usuários; III – política tarifária; IV – a obrigação de manter serviço adequado” (BRASIL, 1988).

Concessão envolve dois conceitos distintos: concessão de obra pública e de serviço público. A distinção pode ser feita considerando ser a obra pública um produto, um bem estático, enquanto que o serviço público constitui uma atividade, um bem dinâmico, cuja utilidade advém de uma prestação, sendo uma ação de intermediação que proporciona sua utilidade aos usuários (LEE, 1996).

A concessão de rodovias refere-se a associação dos dois conceitos descritos acima. Trata-se da concessão de serviços públicos, precedida da execução de obra pública, conforme referenciado no artigo 2º da lei nº 8.987 de 13/2/1995.

Nas concessões públicas não ocorre a transferência da titularidade do bem ou serviço, mas somente da sua execução. Portanto, a transferência da atividade executória a terceiros não retira da Administração Pública o poder de retomar a exploração da obra ou do serviço (GARCIA, 2004).

O contrato administrativo de concessão, caracteriza-se pela transferência de um bem, serviço ou obra pública a um particular que o explorará por sua conta e risco, sendo remunerado, como regra, pela tarifa paga pelo usuário. O risco do negócio é da essência da concessão, pois a remuneração do concessionário não é certa e determinada como nos demais contratos administrativos, o que inviabiliza a prévia estipulação do seu lucro.

A idéia, no caso da concessão, não é a de simples celebração de um contrato administrativo, mas de efetiva parceria entre o setor público e a iniciativa privada para o atendimento de um interesse público, conforme registra DI PIETRO (2002): “O vocábulo parceria é utilizado para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público. Nela existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para satisfação de interesses públicos, ainda que, do lado do particular, se objetive o lucro.”

3.1.1 A viabilidade financeira da concessão

A viabilidade financeira de uma concessão depende fundamentalmente dos custos correspondentes à sua implantação e das receitas a realizar com sua exploração, incluindo a disponibilidade desses valores no fluxo de caixa do empreendimento. Como alternativa de negócio para exploração pela iniciativa privada, o empreendimento deverá apresentar rentabilidade financeira, que poderá ser maior ou menor conforme o volume de recursos a serem investidos inicialmente e o número de usuários a serem beneficiados (MACHADO, 2002).

As concessões podem ser subsidiadas quando elas não são financeiramente viáveis, com o poder público estabelecendo subsídios diretos ou indiretos, que funcionam como complementação da tarifa.

No caso das concessões financeiramente viáveis, elas podem ser onerosas ou gratuitas. Nas concessões do tipo onerosas, o Estado recebe um pagamento ou uma parcela da tarifa, quando os empreendimentos permitem retorno suficiente para isso. Nas gratuitas, estabelecem-se apenas obrigações a serem assumidas pelas concessionárias, que podem incluir a manutenção e recuperação de trechos não tarifados. Este é o caso das concessões paranaenses.

No caso do setor rodoviário, um exemplo de negócio rentável é a concessão

para conservação e operação de rodovias que já receberam investimentos públicos em ampliação e melhoramentos. De forma oposta, quando se trata de projetos de implantação de rodovias cujo interesse seja mais a nível estratégico ou social, no sentido de viabilizar o desenvolvimento de uma região, os benefícios são indiretos e o volume de tráfego é baixo e portanto, não é o fator que define a viabilidade econômica do projeto. Neste caso, os investimentos necessários são elevados e implicaria em níveis tarifários inviáveis.

A concessão de rodovias é aplicável, portanto, apenas em situações em que as rodovias apresentem condições favoráveis, principalmente de demanda, para viabilização do procedimento.

3.1.2 Fundamentação Legal e aspectos relevantes

A legislação brasileira que rege os procedimentos para outorga de concessão de rodovias constitui-se basicamente pela Lei nº 8.666, de 21/06/93 (Lei de Licitações), pela Lei nº 8.987, de 13/02/95 (Lei de Concessões), e pela Lei nº 9.277, de 10/05/96 (Concessões de Obras Delegadas). O sistema de pedagiamento é regulamentado pelo Decreto-Lei nº 791/69, que fixa as regras para a cobrança de pedágio nas rodovias federais.

A Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos conforme previsto no artigo 175 da Constituição Federal. Também chamada de *Lei de Concessões*, contém normas gerais sobre a concessão e a permissão de serviço público, aplicáveis à própria União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que poderão legislar sobre normas específicas, para os respectivos âmbitos. Trata-se, portanto, de uma lei nacional.

As disposições normativas da lei de concessões foram posteriormente complementadas pela Lei Federal nº 9.047, de 07/07/95, que estabeleceu normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos, detalhando

aspectos de interesse maior para o setor de energia elétrica.

O objetivo da nova legislação foi o de conferir um tratamento empresarial às concessões de serviços públicos e de obra pública, criando um ambiente propício para a entrada de capital privado nos negócios que envolvam serviços e obras de infraestrutura (GARCIA, 2004).

A Lei de Concessões pode ser considerada como um marco legal relevante do processo de concessões no país e, introduz aspectos e considerações inovadores em relação à legislação anteriormente vigente, cuja apresentação interessa ao entendimento das formas viáveis para implementação de projetos de concessão de rodovias, e que serão adiante abordados:

- ◆ Poder concedente – São as pessoas jurídicas de direito público: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, detentores da titularidade do serviço.
- ◆ Concessão de serviço público - É a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”. (Lei 8.987, de 13/02/95, art. 2º, inciso II).
- ◆ Permissão de serviço público – Consiste na delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviço público, feito pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.
- ◆ Direitos do usuário – O art. 7º da lei de concessões estabelece que, sem prejuízo das normas contidas no Código do Consumidor, o usuário, embora não participando diretamente do ajuste firmado entre o Poder Público e o concessionário, é titular de direitos e deveres que deverão ser assegurados no contrato de concessão. Entre os direitos dos usuários estão o de receber serviço adequado; receber informações para a defesa dos seus direitos; obter e utilizar o serviço com liberdade de opção e; dispor de datas alternativas para vencimento dos seus débitos.
- ◆ Serviço adequado - A lei vigente expressa que a concessão pressupõe a prestação de

serviço adequado aos usuários, assim definido o serviço que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade (modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações), generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Na definição das obrigações a serem incluídas nos cadernos de encargos das concessões, há que se confrontar os custos e preços orçados pelas proponentes com as realidades do mercado, para que o valor da tarifa resulte módico para os usuários, ou seja, limitando-se ao suficiente para amortizar e remunerar os investimentos da concessionária.

- ◆ Política tarifária – O serviço deverá ser remunerado por tarifa (preço público), e não por taxa (tributo). O valor inicial da tarifa deve ser fixado pelo preço da proposta vencedora da licitação, preservadas as regras de revisão e reajustamento. As revisões têm o propósito de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e os reajustamentos garantem as variações do poder aquisitivo da moeda.

A lei preconiza, ainda, que os investimentos da concessionária sejam remunerados e amortizados mediante exploração das obras ou serviços concedidos por prazo determinado.

- ◆ Licitação e contrato – A lei vigente exige a realização de prévia licitação, na modalidade de concorrência pública, à qual poderão também acorrer entidades estatais alheias à esfera político-administrativa do poder concedente, mas competindo em igualdade de condições com interessados na iniciativa privada.

O artigo 14 dispõe sobre a obrigatoriedade da licitação e o art. 18 estabelece as regras do edital.

- ◆ Contrato – O contrato de concessão é o documento escrito que encerra a delegação do poder concedente, define o objeto da concessão, delimita a área, forma e tempo da exploração, estabelece os direitos e deveres das partes e dos usuários do serviço. Deve ser precedido de licitação, na modalidade concorrência. As cláusulas principais do contrato estão indicadas no art. 23 da Lei 8.987/95.

- ♦ Arbitragem nos contratos de concessão – A lei de concessões introduziu o recurso à arbitragem¹⁸ tornando sua inclusão obrigatória, dentre as cláusulas essenciais dos contratos sob a forma de cláusula relativa ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais (art. 23 inciso XV).

As principais vantagens desse recurso dizem respeito: (i) à regularidade na execução dos serviços públicos sob concessão, tornando mais rápidas as soluções de conflitos, (ii) à possibilidade de escolha de especialistas nos assuntos conflitantes, (iii) à indução de menores custos (por consequência, menores tarifas) ao evitar longas demandas judiciais, e (iv) ao não ferir o interesse público, que estará sempre resguardado pelo direito constitucional de propositura de Ação Popular ou de Ação Civil Pública.

- ♦ Encargos do Poder Concedente - A lei de concessões prevê, no seu art. 29, como encargos do poder concedente a regulamentação do serviço concedido e a fiscalização de sua prestação; a aplicação de penalidades regulamentares e contratuais; a intervenção na prestação do serviço; a extinção da concessão, nos casos previstos na lei e no contrato; a homologação de reajustes e revisões de tarifas; o zelo pela qualidade do serviço, com o dever de receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, entre outros. O art. 31 relaciona os encargos da concessionária.

O papel das agências reguladoras nas concessões de serviço público – Segundo DI PIETRO (1999) “Agência reguladora, em sentido amplo, seria, no direito brasileiro, qualquer órgão da Administração Direta ou Indireta com função de regular as matérias que lhe são afetas. [...] O novo papel que algumas delas vem desempenhando é o de assumir os

¹⁸ Arbitragem, como forma amigável de resolução de conflitos, consiste na escolha, pelas partes conflitantes, de um árbitro (singular ou colegiado), a quem as partes encarregam de solucionar a pendência, comprometendo-se, antecipadamente, a acatar a decisão do árbitro DALLARI, A. A. Doutrina: arbitragem na concessão de serviço público. Informativo de Licitações e Contratos, nº 18. São Paulo: Zênite, 1995.

poderes que, na concessão, na permissão e na autorização, eram antes desempenhados pela própria Administração Direta, na qualidade de concedente”.

- ◆ **Fiscalização do serviço** – A fiscalização do serviço concedido cabe ao Poder Público concedente, que é o fiador de sua regularidade e boa execução perante os usuários. Conforme MEIRELLES (2004) serviços públicos são sempre serviços para o público. Assim sendo, é dever do poder concedente exigir sua prestação em caráter geral, permanente, regular, eficiente e com tarifas módicas, ou seja, o concessionário deve prestar um serviço adequado, tal como definido no art. 6º, § 1º da Lei 8.987/95.
- ◆ **Intervenção** – No poder de fiscalização está implícito o poder de intervenção para regularizar o serviço, quando prestado deficientemente aos usuários ou ocorrer sua indevida paralisação. Não tem caráter punitivo, mas conforme adverte DI PIETRO (2002), o procedimento deverá assegurar o direito à ampla defesa (art. 33).
- ◆ **Extinção da concessão** - A concessão poderá ser extinta nas seguintes hipóteses legais (art. 35):
 - a) **Advento do termo contratual ou reversão** – que é o término do prazo de concessão, com o retorno do serviço ao poder concedente;
 - b) **Encampação** – é a retomada coativa do serviço pelo poder concedente, durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei que a autorize e pagamento de indenização.
 - c) **Caducidade** – é a rescisão decorrente da não execução total ou parcial do contrato o que se verifica nas seguintes hipóteses: i) quando o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente; ii) quando a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições regulamentares; iii) paralisação do serviço; iv) quando a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais; v) descumprimento de penalidades; vi) deixar a concessionária de atender intimação para regularizar o serviço; vii) condenação por sonegação de tributos.
 - d) **Rescisão** – trata-se de desfazer o contrato, durante o prazo de sua execução.

- e) Anulação – invalidação do contrato por ilegalidade na concessão ou na formalização do ajuste.

3.1.3 Conceito e origem do Pedágio

A figura jurídica do pedágio foi instituída no Brasil, pela Constituição de 1946, que o incluiu entre as taxas destinadas exclusivamente à indenização de despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas. O mesmo tratamento conferiu-lhe a Constituição de 1967, vedando a cobrança de tributos interestaduais ou intermunicipais, salvo o pedágio para atender ao custo de vias de transporte. O fato de ser considerado uma taxa (ou tributo) gerou diversos pareceres, polêmicas e arguições de inconstitucionalidade quando da instituição do selo-pedágio, através da lei 7.712, de 22/12/88.

Legislação posterior sobre o assunto, constituída pelo Decreto-lei nº 791, de 27/08/69 (dispondo sobre o pedágio em rodovias federais) e pela Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/69 (que suprimiu a referência ao pedágio como integrante dos tributos de imposição vedada à União, Estados e Municípios), não mais referenciou o pedágio como taxa ou tributo. Contudo, a Constituição de 1988, no inciso V do art. 150, ressalva a cobrança do pedágio de limitações impostas ao poder de tributar, novamente induzindo à caracterização do pedágio como tributo.

Mais adiante, a Lei Federal nº 8.987, de 13/02/95 (dispondo sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos) refere-se explicitamente à **tarifa** do serviço público concedido como fonte de receita para amortização e remuneração dos investimentos realizados sob concessão.

Considerando que a legislação brasileira pertinente ao pedágio não estabelece qual a sua natureza jurídica, e sendo o pedágio freqüentemente referenciado ora como tributo, ora como tarifa, cabe reconhecer a diferenciação conceitual entre tributo e tarifa, a partir da classificação dos componentes da receita pública, que compreende

dois gêneros de renda: tributos e preços.

Os tributos são imposições pecuniárias coativas sobre o contribuinte, privativas do Poder Público. Conforme o Código Tributário Nacional no art. 3º: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. A Constituição de 1988 estabelece, no artigo 145, que a União, os Estados e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: impostos, taxas e contribuição de melhoria.

Ao contrário dos tributos, os preços não são imposições mas retribuições pecuniárias facultativas, pela voluntária aquisição ou utilização de bens ou serviços da Administração Pública, ou de suas entidades delegadas, ou mesmo de particulares. As modalidades de preços decorrem da participação do Poder Público na sua fixação. O preço público do serviço é denominado tarifa.

Essas definições permitem inferir, com maior clareza, a natureza jurídica do pedágio em uma rodovia: é uma **tarifa** ou **preço público**, que se cobra pela utilização efetiva e facultativa de um serviço público ou de um serviço de utilidade pública.

Diversos são os argumentos invocados contra a sua constitucionalidade do pedágio. Entre eles está a questão da *bitributação*, na qual se considera o pedágio como um tributo, cuja base de cálculo seria a de imposto, o que caracterizaria uma invasão de competência tributária. A esse propósito, foram emitidos diversos pareceres a respeito da natureza jurídica do pedágio, considerando-o como **preço público** e apontando, inclusive, impropriedade técnica do próprio texto constitucional do País, ao excluir o pedágio da proibição de imposição de tributos de barreira¹⁹, referenciando-o implicitamente como um tributo. Neste sentido, é instrutivo o texto de parecer emitido por MEIRELLES citado por ANEOR (1989):

¹⁹ Assim denominados, na técnica tributária, os tributos que estabelecem limitações ao tráfego nas vias.

“O pedágio, no Brasil, foi institucionalizado pela Constituição Federal de 1946, que a ele se referiu, no art. 27, dentre as taxas cuja cobrança era concorrentemente permitida às três entidades estatais – União, Estados e Municípios – destinadas, exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento das estradas. A inclusão do pedágio dentre as taxas deveu-se evidentemente a um erro de técnica do constituinte de 1946, não muito afeito à moderna terminologia dos tributos e preços. [...]. Esse erro de técnica passou para a Constituição do Brasil de 1967, que no inciso II do art. 20, repetiu a mesma impropriedade, ao vedar a cobrança dos tributos interestaduais ou intermunicipais ‘exceto o pedágio para atender ao custo das vias de transporte.’”

Outra argumentação freqüentemente levantada contra a implementação do pedágio nas rodovias, seja mediante concessão à iniciativa privada, seja pela exploração direta ou indireta através dos órgãos do poder concedente, baseia-se no desrespeito ao direito de livre locomoção, assegurado pela Constituição brasileira, na exigência de pagamento de pedágio para trafegar em uma via de uso público.

Historicamente, o pedagiamento de rodovias no Brasil esteve atrelado ao ressarcimento de investimentos efetuados na implementação de empreendimentos de grande porte em substituição a vias obsoletas, que permaneciam à disposição dos usuários, como alternativa para utilização gratuita, numa conveniente política de evitar confrontos com usuários contrários ao pagamento de pedágio. Dessa forma, o posicionamento doutrinário tendia à aceitação da idéia de que a implementação de via pedagiada somente seria correta na hipótese de existência de via alternativa gratuita.

A Lei de Concessões estabeleceu o regime jurídico do instituto da concessão e tornou clara a aplicabilidade da concessão de serviços públicos e de obras públicas, sem vinculação a características ou portes das obras e sem referência a eventual obrigatoriedade de manutenção de via gratuita alternativa.

É importante notar que a concepção original do pedágio para veículos está associada ao conceito de congestionamento, como uma taxa para regular o tráfego, que, portanto, deveria ser maior nas horas de pico do fluxo, quando a demanda aumenta. Essa concepção se mantém nos países desenvolvidos, com a criação de vias alternativas, onde se oferece ao usuário a possibilidade de pagar o pedágio em outra rota para evitar vias saturadas. É um conceito diferente e oposto ao que vem sendo

atribuído ao termo no Brasil, onde paga quem utiliza a infra-estrutura rodoviária.

3.2 AS CONCESSÕES NO MUNDO

Diversos países, há bastante tempo, vêm adotando a política de privatizar a construção e exploração de obras e serviços em suas rodovias, contando com recursos oriundos da cobrança de pedágio dos usuários.

A maior parte dos países utiliza o chamado modelo *BOT – Build, Operate, Transfer*, pelo qual, cabe à concessionária construir a rodovia (ponte ou túnel), operá-la por um determinado período (em geral de 25 a 30 anos) ao final do qual, a rodovia é transferida ao poder público. Alguns desenvolveram uma variante desta modalidade, na qual quando já existe uma pista de um único sentido, a concessionária compromete-se a construir a segunda pista, duplicando a capacidade. Existem diversas experiências realizadas na Ásia, em especial para projetos envolvendo corredores de alto tráfego, nos quais são reduzidos os riscos de imprevisibilidade de demanda. Além disso, na experiência internacional com concessão de rodovias existem exemplos de governos assumindo integralmente a responsabilidade da construção e manutenção das rodovias, enquanto há países onde a participação do setor privado é significativa.

A auto-suficiência de custos de manutenção e operação visa conciliar a boa qualidade da malha rodoviária com a cobrança contínua de pedágios de baixo valor. NO entanto, quando ocorre a participação privada, em especial quando se trata de rodovias com baixo volume de tráfego, o governo é obrigado a conceder subsídios, também denominados *shadow price* para garantir o retorno financeiro da concessão, sendo paga à concessionária uma diferença entre o valor ideal e o efetivamente arrecadado pelo pedágio. Exemplos nesse sentido são encontrados no Reino Unido, Holanda e América Latina. Segundo PIRES e GIAMBIAGI (2000), seu objetivo é a redução do impacto social do pedágio, mas os efeitos negativos são a não internalização dos custos de

congestionamento e deslocamento do usuário, elevados custos de transação e baixo incentivo à eficiência produtiva da concessionária.

Nos países mais desenvolvidos, especialmente na Europa, a concessão de rodovias expandiu-se rapidamente após a Segunda Guerra Mundial, encolheu-se um pouco nos anos 80 e tornou a crescer nas últimas décadas. Em geral, nesses países, as estradas concedidas para a cobrança de pedágio são as chamadas auto-estradas ou vias expressas, caracterizadas por rodovias duplicadas, de categoria especial, com tráfego em um único sentido, geralmente dotadas de canteiro central e acessos com faixas de aceleração.

3.2.1 As concessões na Espanha: muitos benefícios às concessionárias

A malha viária espanhola operada em regime de concessão, mediante cobrança de pedágio, compreende atualmente a extensão total de 2.117 Km de rodovias, aos cuidados de 13 entidades concessionárias, das quais 6 são empresas privadas, 2 pertencem ao Estado e 5 são formadas em sociedade de economia mista, com o Estado e com outras entidades públicas e privadas (MACHADO, 2002).

As concessões de rodovias praticadas na Espanha constituem um sistema misto, sob intensa regulamentação do poder público, que participa ativamente do processo, não só por intermédio das sociedades concessionárias, das quais detém o controle acionário, mas também mediante o acompanhamento da execução das concessões por um Delegado do Governo²⁰, nomeado através de decreto governamental.

O Estado define as tarifas de pedágio, procedendo à revisão anual com base em índices oficiais, fixa limitações quanto às origens dos recursos que as empresas concessionárias deverão aportar. Em geral, um mínimo de 10% dos custos deve ser

²⁰ O Delegado do Governo é o titular do órgão administrativo do *Ministerio de Obras Públicas Y Transportes* da Espanha, chamado de Delegação do Governo nas Concessionárias de Auto-Estradas Nacionais de Pedágio.

coberto com recursos próprios que, somados aos oriundos de financiamento interno, não devem ultrapassar 50% dos custos. Desta forma, as concessionárias têm que buscar um mínimo de 50% dos recursos necessários junto ao mercado externo (HERNANDEZ, 1993).

A captação de recursos externos é incentivada pelo Estado, através de dispositivos legais que regulamentam a redução de até 95% da base tributável de impostos diversos, inclusive os incidentes sobre os rendimentos de empréstimos externos obtidos pelas concessionárias. Adicionalmente, a legislação espanhola concede uma série de benefícios fiscais e econômico-financeiros, dos quais as concessionárias podem se valer, tornando mais atrativas as oportunidades de negócios com a concessão de auto-estradas (MACHADO, 2002). Contudo, isto não evitou a encampação estatal de três concessionárias, em 1982, por insolvência financeira.

No sistema espanhol de concessões o setor público detém a maior participação financeira (28,8%), seguido dos fundos de pensão (21,1%), dos bancos (16,4%) e das empresas construtoras (12%). O restante é dividido entre grandes e pequenos acionistas (DELEGACION DEL GOBIERNO EN LAS SOCIEDADES CONCESIONÁRIAS DE AUTOPISTAS DE PEAJE, 1992, citado por LEE, 1996).

COSTAS E BEL (1999) fazem uma avaliação bastante crítica do processo de concessões na Espanha, apontando como um dos principais problemas o fato de o Estado ter assumido passivos contingentes, seja a título de renúncia tributária ou por garantias de receita mínima ou cambiais estipuladas nos contratos de concessão. Segundo os autores, entre 1967 e 1996, o Estado espanhol, efetuou o aporte de recursos que equivalem a 65% do total dos investimentos privados nas rodovias pedagiadas, somente a título de seguro cambial.

3.2.2 As concessões na França: sistema misto

A França é um dos países com maior tradição na cobrança de pedágio em

rodovias sob regime de concessão tanto pública quanto privada. O instituto da concessão de pontes e rodovias francesas a sociedades controladas pelo poder público foi estabelecido em 1955 e aberto à iniciativa privada em 1970. Foram então criadas quatro sociedades, nas quais os recursos privados não chegavam a 10% dos investimentos e que acabaram sendo incorporadas pelo governo entre 1982 e 1986.

Com estrutura organizacional e operacional bastante complexa, envolvendo entidades que atuam nos planos empresarial, associativo, técnico e financeiro, o sistema de concessões vigente na França é um sistema misto, com intensa participação do Estado, que exerce efetivo poder de controle na gestão das concessões (LEE, 1996).

Historicamente, as regras de reajuste dos pedágios foram utilizadas para o controle da inflação e do déficit público, obrigando o Tesouro a efetuar repasses para as concessionárias. O choque no preço do petróleo, nos anos 70, e a crise econômica que se seguiu ocasionaram um menor crescimento econômico que teve como reflexo a redução do tráfego. Aliado a isso, ações da administração pública como a utilização do pedágio pelo governo francês como instrumento de controle da inflação afetaram o equilíbrio econômico-financeiro das concessões, fazendo com que três concessionárias fossem reabsorvidas pelo governo e apenas uma empresa privada permanecesse explorando rodovias.

A partir dos anos 90, verificou-se uma retomada do interesse da iniciativa privada pelas concessões, sendo o maior entrave, no entanto, a ausência de um órgão regulador independente, pois o Ministério das Finanças da França, órgão responsável pelos reajustes tarifários, tem definido sistematicamente, reajustes menores do que a inflação, dando ênfase ao controle da rentabilidade dos projetos por meio do estabelecimento de tarifas com base no custo do serviço (PIRES; GIAMBIAGI, 2000).

Atualmente, compreendendo 5.726 km de vias expressas com Tráfego Médio Diário - TMD superior a 25 mil veículos, a rede concedida francesa é gerida por nove empresas, das quais oito, são economias mistas controladas pelo poder público, e apenas uma, a COFIROUTE, responsável por 700 km dessa rede, é privada.

A harmonização dos pedágios é ditada pela entidade pública *Autoroutes de la France* - ADF, que detém 34% do capital das empresas. O governo garante 75% dos empréstimos feitos no exterior pelas empresas de economia mista e de 40% a 70% dos recursos tomados pela concessionária privada (MACHADO, 2002).

O modelo francês caracteriza-se pelo pragmatismo, relação de confiança entre os parceiros e a participação de grandes empresas, estimulada pelos incentivos econômicos. O sistema usa parte da lucratividade em trechos isolados para garantir o equilíbrio da malha explorada pela concessionária. Há ainda mecanismos para equalizar os recursos entre as concessionárias.

3.2.3 As concessões na Itália: conceito de rede

A Itália possui 6.175 km de vias expressas concedidas, nas quais operam 25 empresas concessionárias, sendo que a mais importante é a estatal *Società Autostrade*, única concessionária de rede responsável direta por mais de 40% da extensão de rodovias concedidas no país e operando em cerca de 50% dessa extensão, através de parcerias com outras empresas (FLORES; TRÉGLIA, 1993 citado por LEE, 1996).

Apenas uma entre as 25 concessionárias italianas (a que explora o trecho Turim – Milão com 127 km) é privada. As restantes contam com capital público e apoio de organismos regionais ou locais.

Berço da primeira rodovia construída sob regime de concessão, mediante pedágio: a auto-estrada Milano – Laghi, em 1925, pratica-se, na Itália, desde os anos 50, o conceito de rede rodoviária pedagiada, em contraposição ao de trecho isolado.

Esse conceito baseia-se na idéia de tecnologia de escala e objetiva aumentar o grau de eficiência do sistema de concessões, uma vez que permite à empresa concessionária: (i) otimizar a aplicação dos recursos oriundos do pedágio; (ii) aumentar o potencial de captação de crédito junto ao sistema bancário; e (iii) evoluir tecnicamente, transferindo experiências obtidas em determinados segmentos da malha

para outros de sua responsabilidade (LEE, 1996).

O modelo italiano baseia-se no princípio geral de que as tarifas de pedágio não devem exceder ao valor dos benefícios resultantes de sua cobrança. Outro princípio, semelhante ao francês, é a busca da uniformização do sistema de cobrança do pedágio para toda a rede.

3.2.4 As concessões no México: o grande fracasso

Prevista pela legislação mexicana desde 1926, a concessão de rodovias só deslanchou em 1988, por meio do ambicioso *Programa Nacional de Autopistas Concesionadas*. Foi somente a partir daí que o governo passou a fomentar a participação de capital privado no setor rodoviário.

No primeiro estágio do programa foram outorgadas concessões para seis grandes eixos, constituídos por auto-estradas de alta velocidade, saindo da capital mexicana com um total de 4.129 km de estradas construídas e operadas mediante pedágio. O programa, considerado o maior do mundo em construção de rodovias, dobrou a rede viária mexicana, que passou de 4.500 km em 1989 para 9.900 km em 1994, envolvendo mais de 30 concessões. Suas metas posteriores ainda mais ambiciosas, estabeleciam previsão de chegar no ano 2000 com mais de 15.000 km de auto-estradas, das quais 75% operadas mediante pedágio (SWAN, 1993).

Contudo, apesar do impulso dado pelas concessões mexicanas à evolução da malha viária do país o processo de concessão enfrentou dificuldades estruturais para sua total implementação (como o precário dimensionamento dos custos de investimento e operação), às quais somaram-se as decorrentes da crise sofrida pelo país em dezembro de 1994, com a “quebra” do modelo econômico mexicano (MACHADO, 2002).

O critério aplicado para julgamento dos processos de outorga é o de menor prazo de exploração das rodovias, sendo a tarifa estipulada pelo governo em função de estimativas de fluxo de tráfego e de custos de manutenção, operação e construção.

Como resultado, os prazos das concessões mexicanas resultaram muito curtos, inconsistentes com os prazos de maturação, caracteristicamente longos, demandados por investimentos sob regimes normais de concessão de infra-estrutura. Além disso, esse mecanismo incentiva o setor privado a realizar obras a custos mais elevados para buscar vantagens quando da negociação da extensão do prazo (PIRES; GIAMBIAGI, 2000).

O enorme volume de recursos demandados das instituições financeiras em tão pouco tempo provocou um enxugamento das disponibilidades de crédito dos bancos mexicanos que se obrigaram a repassar seus débitos com o setor rodoviário a outros investidores (LEE, 1996).

Os usuários das vias mexicanas passaram a pagar um dos mais altos pedágios do mundo. Uma das rodovias construídas foi a México-Acapulco, com pedágio de US\$ 15,00 a cada 100 km. Outro fato relevante para a redução drástica do tráfego médio nas rodovias mexicanas pedagiadas é que, ao contrário do modelo brasileiro, a legislação mexicana exige a existência de via alternativa para a mesma rota e, assim, os usuários passaram a dar preferência aos trajetos livres de pedágio.

Em 1997 a maioria das empresas concessionárias tinha se tornado inadimplente em seus empréstimos. Como consequência, o governo mexicano foi obrigado a encampar as concessões inadimplentes, assumindo suas dívidas. O fracasso do pedagiamento foi agravado pela ausência de tributação sobre o combustível no México, tornando o custo aparente de operação dos veículos relativamente baixo, e pela revogação das leis que estabeleciam limites de peso bruto e carga por eixo para os caminhões, o que diminuiu a “vida útil” do pavimento por problemas de excesso de carga, demandando investimentos adicionais, não previstos e não compensados pelas tarifas determinadas (LEE, 1996).

3.2.5 As concessões nos Estados Unidos: agências controlam a infra-estrutura

No início dos anos 1990 as estradas norte-americanas pedagiadas representavam 6,5% do sistema rodoviário interestadual e 7% do tráfego. “Sua ampliação, assim como em outros países, encontra resistência da comunidade de usuários, que entendem que já pagam impostos federais e estaduais sobre combustíveis e veículos” (MACHADO, 2002).

As principais fontes de recursos para o financiamento das rodovias norte-americanas são constituídas pelos impostos sobre o consumo de combustíveis e sobre a propriedade de veículos automotores, que totalizam 88% dos recursos federais destinados a ampliar e conservar a malha rodoviária (MACHADO, 2002).

Os estados contam com fontes de recursos provenientes da arrecadação de pedágio e com a emissão de *bonds*²¹, que representam 16% dos recursos do setor. Já as administrações locais contam, basicamente, com recursos oriundos de taxações e tributos sobre a propriedade (*property taxes*), que representam 25% do financiamento para rodovias e, com recursos orçamentários, que suportam 47% dos dispêndios com o setor rodoviário (WILLIAMS, 1993).

O financiamento, através do mercado financeiro, para a construção de pontes e rodovias pedagiadas, foi amplamente utilizado nas décadas de 1950 e 1960, vindo praticamente a desaparecer nas décadas subseqüentes. O ressurgimento dessa forma de financiamento deu-se praticamente a partir do início dos anos 1990, em decorrência das crescentes necessidades de recursos para investimentos e dos incentivos promovidos pelo governo federal (PETERSON; GROSS, op. cit. p. 15 citado por LEE, 1996).

Historicamente, o setor de infra-estrutura norte-americano vem sendo mantido com recursos públicos e sofre intenso controle das agências do poder público. São poucos e recentes os casos de efetiva participação da iniciativa privada na realização de investimentos para construção, conservação, operação e exploração de rodovias públicas, através de recursos privados. Isso passou a ocorrer somente após a aprovação

²¹ *Bond* é um tipo de aplicação financeira, constituída por um documento oficial, através do qual um governo ou empresa compromete-se a devolver o dinheiro emprestado, pagando juros.

pelo congresso norte-americano, em 1991, do *Intermodal Surface Transportation Efficiency Act - ISTEA*, que reconheceu a necessidade de atrair capitais privados para a construção de rodovias (MACHADO, 2002).

A definição da taxa de retorno é resultado de processos judiciais de definição arbitral de um “justo valor”, a partir de um longo e assimétrico processo de barganha em audiências públicas. Esses processos reúnem especialistas e representantes dos consumidores para a definição, pelo regulador, do “custo verdadeiro” e da “taxa de retorno justa”. Essas definições são caracterizadas por elevada subjetividade e requerem um longo tempo de negociação, impactando na agilidade administrativa (PIRES; GIAMBIAGI, 2000).

3.2.6 As concessões na Argentina: pressão dos usuários baixa o pedágio

A malha rodoviária argentina, construída a partir de recursos públicos, é de 448 mil quilômetros, dos quais 60 mil são pavimentados. Com a deterioração dessa malha e mediante adequações na legislação específica sobre o sistema viário e sobre concessões de obras públicas, em 1990 foram concedidos 9.293 quilômetros de estradas, em 19 corredores viários a 13 empresas concessionárias, pelo prazo de 12 anos (TANCO, 1995).

O processo argentino previa a cobrança de direitos de concessão, o chamado *canon*, (valor que a concessionária deve pagar ao poder concedente como ônus pela concessão da exploração do bem público), destinado a recuperar e manter o restante da malha rodoviária federal. Seria considerada vencedora a empresa que oferecesse o maior *canon*, muito embora também tenham sido considerados uma série de critérios de qualificação técnica e de compromissos de investimento por parte do consórcio.

O governo argentino, buscando obter cada vez mais recursos através dos canons, acabou por estabelecer tarifas elevadas (US\$ 1,50 a cada 100 km para automóveis e US\$ 6,00 para caminhões) e impôs taxaço sobre as receitas oriundas do

pedágio. Esses fatores somados à falta de controle da Agência Reguladora e à inexperience das concessionárias em mostrar aos usuários as vantagens resultantes da cobrança do pedágio, provocaram intensas reações ao processo e forçaram o governo argentino a rever os procedimentos (PETIT, 1992 citado por LEE, 1996).

Em 1991, em decorrência de nova reforma administrativa, a cobrança do pedágio foi temporariamente suspensa para se proceder à revisão dos contratos de concessão. Somente em meados de 1992 o pedagiamento foi retomado, com tarifas bastante reduzidas e taxações sobre a receita dos pedágios sendo canceladas. As empresas que pagavam canons foram desobrigadas desse pagamento, e as que não tinham essa obrigação tiveram o benefício da redução ou supressão de serviços (TANCO, 1995).

A segunda etapa das concessões argentinas em 1992, abrangia a construção de três vias expressas para acessos estratégicos à grande Buenos Aires. As principais características dessa fase foram: i) simplificação dos termos de licitação em apenas uma variável, a de menor tarifa, ii) estabelecimento de uma clara delimitação de riscos entre governo e concessionárias, através do contrato e, iii) obrigatoriedade de construção, por parte das concessionárias, de vias de acesso paralelas não-tarifadas (PIRES; GIAMBIAGI, 2000).

A última fase foi formatada através de contratos do tipo BOT (*Build Operate and Transfer*), ou seja, as concessionárias responsabilizam-se por construir, explorar e, posteriormente, após a finalização do contrato, devolver o controle ao poder público. Nesta etapa houve a necessidade de subsídios governamentais. A concessão foi determinada pelo menor valor desse subsídio e o prazo de concessão ficou em 25 anos.

A partir dos ajustes e da reestruturação do processo de concessão na Argentina, determinados pela pressão dos usuários que se mostravam insatisfeitos com os desacertos iniciais, as empresas concessionárias começaram a dar a devida atenção à satisfação dos usuários, que passaram a ser vistos como clientes. Cabe lembrar que, na Argentina, assim como aconteceu no Brasil, as concessões de rodovias foram assumidas

por empresas construtoras, que inicialmente não tinham a visão de operadoras de serviços de utilidade pública.

As concessões argentinas estão centradas no âmbito do governo federal, uma vez que as tentativas de promover concessões nas Províncias não obtiveram êxito. Apenas uma das concessões, cujos trechos localizam-se todos no território da Província de Mar del Plata, foi passada à jurisdição do governo provincial, todas as demais continuaram a cargo do governo federal (LEE, 1996).

3.2.7 As concessões no Chile: a revolução viária

O restabelecimento da democracia, na década de 90, promoveu fortes pressões para que a administração civil expandisse os serviços sociais e, ao mesmo tempo, melhorasse a competitividade do Chile, que contava com um orçamento reduzido. A infra-estrutura rodoviária que responde pelo escoamento de cerca de 80% das cargas movimentadas no país, exigia vultosos investimentos, para dar respaldo ao acelerado crescimento econômico, ocorrido principalmente nas duas últimas décadas. Considerando o volume de recursos necessários para aplicar em rodovias, de forma a não comprometer as metas de exportações estipuladas, o governo foi motivado a buscar a participação do setor privado no financiamento da infra-estrutura rodoviária.

Em 1991 foi instituída legislação específica sobre concessões de obras públicas, atualizada em 1993, na qual estão inseridos mecanismos de incentivo à geração de projetos pelo setor privado. Em 1994, com a ajuda de uma cooperação técnica não reembolsável de US\$ 1,4 milhão do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o governo chileno elaborou um marco legal e regulamentar para concessões de infra-estrutura aproveitando as experiências captadas dos países desenvolvidos (BID, 2005a).

A prioridade do governo era reconstruir a “espinha dorsal” do Chile: uma estrada de 1.500 km que vai de La Serena, ao norte, até Puerto Montt, no sul.

Conhecida como Rota 5, a rodovia liga as maiores cidades chilenas e atravessa áreas responsáveis por 78 % da produção industrial e 94% dos produtos agrícolas do país. O projeto era de tamanha magnitude que foi dividido em 8 concessões independentes, cada uma com 200 km em média, requerendo um montante de US\$ 2,3 bilhões em investimentos de cada empresa concessionária.

O governo chileno prevê a outorga de facilidades administrativas e financeiras para viabilizar as concessões ao setor privado mas não concede tratamento fiscal diferenciado. O controle tributário no Chile é bastante rigoroso e conservador. O modelo de licitação adotado é bastante semelhante ao brasileiro, é competitivo e não admite negociações entre licitantes e poder concedente. A licitação é pela menor tarifa, durante prazo fixo de 20 anos, muito embora, envolva concomitantemente, diversas outras variáveis, como serviços adicionais e nível de investimentos.

As concessionárias são todas entidades privadas e contam com a garantia de tráfego mínimo. Se o tráfego realizado no ano for inferior ao determinado, o poder concedente pagará a correspondente diferença de receita à concessionária; se o tráfego exceder ao limite, a diferença da receita será repartida com o governo (RODRIGUEZ, 1996 citado por LEE, 1996).

Com o objetivo de facilitar a participação de capital internacional no processo de concessões o governo chileno promulgou a lei de financiamento de obras de infraestrutura de uso público, que outorga facilidades para investimentos estrangeiros no sistema de concessão, através de Fundos de Inversão de Capitais Estrangeiros de Risco (MACHADO, 2002).

No processo chileno, os riscos são distribuídos de forma a garantir sua continuidade. Os riscos de construção, por exemplo, são totalmente assumidos pelo concessionário. Mas o risco da solução de problemas relativos à desapropriação de propriedades privadas antes da construção é assumido pelo governo. Considerando que os problemas com desapropriações têm emperrado programas de concessão em muitos países, a abordagem chilena é considerada um aspecto vital do sucesso do programa

como um todo.

Outro destaque desse modelo é a inclusão da participação dos cidadãos no programa de concessões. O governo instituiu um processo formal de consultas ao nível comunitário e fóruns de resolução de conflitos, para cada projeto de concessão. Essas reuniões possibilitam que cidadãos potencialmente afetados manifestem suas objeções e influenciem a concepção final do projeto. Em certos casos, mais notadamente na proposta de construção de uma ponte ligando o continente à ilha de Chiloé, as preocupações dos cidadãos adiaram o início da construção por vários anos.

Em 1998 foi utilizado pela primeira vez um novo modelo, no qual o prazo de concessão passa a ser endógeno, ou seja, expira quando as receitas de pedágio atingem o valor proposto na licitação. A empresa vencedora foi a que apresentou o menor valor presente para as receitas de pedágio, embora também fizesse parte dos critérios de escolha a necessidade, requerida pela concessionária, de garantias mínimas de tráfego (PIRES; GIAMBIAGI, 2000).

O modelo chileno de concessões tem conseguido atender as necessidades de cidadãos, produtores e concessionários num grau ainda inédito na América Latina e no Caribe. Entretanto, a ausência de um órgão regulador com autonomia para renegociar termos contratuais e efetuar as eventuais arbitragens de conflitos, fez com que existisse grande dose de arbitrariedade na definição caso a caso dos mecanismos de concessão, assim como na definição de eventuais subsídios por parte do governo (PIRES; GIAMBIAGI, 2000).

3.3 AS CONCESSÕES NO BRASIL

O sistema rodoviário brasileiro foi quase todo implementado por órgãos públicos e autarquias criadas especificamente para sua administração, com pouco recurso a concessões e praticamente sem a participação da iniciativa privada. A exemplo do que ocorreu em outros setores da administração pública, o Estado brasileiro

acabou por assumir integralmente os encargos pertinentes à execução de obras e serviços públicos na área de transportes, diretamente ou através de empresas públicas ou de empresas de economia mista.

Contudo, a partir do final da década de 60, pressionada por dificuldades financeiras geradas pela crescente necessidade de infra-estrutura do país e influenciada pelos resultados bem sucedidos de nações como a França, a administração pública começou a valer-se da alternativa da cobrança de pedágio dos usuários de rodovias como forma de aumentar o volume de investimentos.

As primeiras experiências nesse sentido, consistiram na construção de obras pelo poder público e posterior cobrança de pedágio dos usuários, também pelo poder público, visando o ressarcimento dos investimentos realizados, a conservação das vias e a complementação de recursos para novos empreendimentos. As mais importantes experiências do poder público nesse setor foram:

a) Exploração de rodovias (e ponte) operadas pelo Governo Federal, através do DNER, mediante cobrança de pedágio:

- BR-116/SP/RJ: Rio de Janeiro – São Paulo (Rodovia Presidente Dutra);
- BR-290/RS: Freeway Porto Alegre – Osório;
- BR-116/RJ: Rio de Janeiro – Teresópolis – Além Paraíba;
- BR-040: Rio de Janeiro – Petrópolis – Juiz de Fora;
- BR-101/RJ: Ponte Rio – Niterói (Ponte Presidente Costa e Silva);

b) Exploração de rodovias operadas pelo Governo do Estado de São Paulo, através da DERSA²² e do DER/SP, mediante cobrança de pedágio:

- Sistema Anchieta/Imigrantes (SAI): rodovias na ligação São Paulo – Santos, incluindo trechos complementares;
- Sistema Anhangüera/Bandeirantes (SAB): rodovias da ligação São Paulo

²² Autorizada pelo Decreto-Lei (estadual) nº 5, de 6 de março de 1969, a constituição da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A foi formalizada através de escritura pública em 26 de maio de 1969.

– Campinas – Sorocaba e trechos complementares;

- Sistema Rodovia dos Trabalhadores (SIT): rodovia na ligação São Paulo – BR-116 (Jacareí) e trechos complementares;
- Diversos trechos de rodovias, conservadas, operadas e exploradas diretamente pelo DER/SP com extensão de 1.164 km.

c) Exploração da Terceira Ponte de Vitória, pelo Governo do Estado do Espírito Santo, atualmente a cargo da empresa Operações de Rodovias Ltda –ORL (do grupo da Construtora Norberto Odebrecht, uma das empreiteiras da obra), que assumiu as dívidas pendentes com as empreiteiras e passou a operar a cobrança de pedágio;

d) Exploração de rodovias pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, diretamente através do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem –DAER/RS, em trechos integrantes de 3 *rotas*: Rota do Turismo, Rota da Serra e Rota da Produção;

A experiência nacional nessa área, até 1994, implicou na concessão de rodovias a entidades estatais. Somente no caso da Terceira Ponte de Vitória houve, na fase final do projeto, o envolvimento da iniciativa privada, numa associação com o Poder Público, para viabilizar a conclusão da obra.

Os debates a respeito da implantação de um processo de concessão de rodovias à iniciativa privada no Brasil iniciaram-se em 1993, com a publicação de Editais pelo DNER de cinco trechos rodoviários federais que, por já terem sido objeto de cobrança de pedágio no passado, serviram como um teste do modelo que viria a ser implantado de forma mais ambiciosa no futuro.

Embora o setor privado, especialmente o da construção civil, tenha demonstrado grande interesse, o processo se arrastou por cerca de três anos, notadamente por não haver um ambiente institucional e regulatório que desse suporte à proposta (BNDES, 2001).

A nível federal, em janeiro de 1993 foi iniciado o Programa de Concessões de Rodovias Federais – PROCOFE, com o objetivo de transferir a exploração comercial de rodovias federais ao setor privado, através de concessões, visando reduzir os encargos

da União nesta área. Foram concedidas ao setor privado cinco rodovias da rede rodoviária federal que haviam sido pedagiadas diretamente pelo DNER no passado:

QUADRO 1 – RODOVIAS FEDERAIS CONCEDIDAS ATRAVÉS DO DNER

| TRECHO RODOVIÁRIO | Extensão (Km) | Prazo (anos) | Tarifa Básica* (R\$/Km) | TIR | Concessionárias | Início |
|--|---------------|--------------|-------------------------|--------|-----------------|----------|
| Rio de Janeiro -Juiz de Fora | 179,7 | 25 | 0,047 | 16,48 | CONCER | 31/10/95 |
| Ponte Rio – Niterói | 13,2 | 20 | 0,049 | 16,63" | PONTE | 17/08/96 |
| Rodovia Presidente Dutra (Rio–São Paulo) | 406,8 | 25 | 0,032 | 17,91" | NOVA DUTRA | 01/08/96 |
| Rio – Teresópolis – Além Paraíba | 144,4 | 25 | 0,042 | 23,29 | CRT | 02/09/96 |
| Osório – Porto Alegre – Acesse Guaíba | 112,3 | 20 | 0,029 | 23,99" | CONCEPA | 26/10/97 |
| T O T A L | 856,4 | | | | | |

OBS: (*) Tarifas alteradas em função da greve de caminhoneiros; (**) Taxas não alavancadas

Fonte: Ministério dos Transportes (1999).

Após a concretização desta primeira fase, com a promulgação da lei nº 9277, de maio de 1996 (denominada Lei das Delegações) foram formalizados Convênios com os Estados para a delegação de trechos de rodovias federais, com o objetivo de integrar programas estaduais de concessão. A portaria nº 368/96 do Ministério dos Transportes definiu os procedimentos para a delegação de rodovias federais aos estados e a responsabilidade do DNER pela coordenação e fiscalização da execução dos Convênios de Delegação. Entre 1996 e 1998 foram assinados Convênios de Delegação com os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais, que promoveram programas de concessões com estruturas diferenciadas.

Atualmente o governo federal está concluindo a nova modelagem de concessões de rodovias, visando um enfoque ao nível de corredores rodoviários dentro de grandes blocos. Nesse novo cenário, está em fase de estudos a concessão do Corredor do MERCOSUL totalizando 3.038,7 Km, que inclui as seguintes rodovias:

QUADRO 2 – RODOVIAS A SEREM CONCEDIDAS PELA UNIÃO: CORREDOR DO MERCOSUL

| RODOVIA | TRECHO | EXTENSÃO (Km) |
|---------------------------------|---|---------------|
| BR-381/MG/SP | Belo Horizonte – São Paulo (Fernão Dias) | 561,5 |
| BR-116/PR/SP | Curitiba – São Paulo (Presidente Dutra) | 401,7 |
| BR-116/ PR/SC | Curitiba – Divisa SC/RS | 406,5 |
| BR-116/PR; BR-376/PR; BR-101/SC | Curitiba - Florianópolis | 367,6 |
| BR-153/SP | Divisa MG/SP – Divisa SP/PR | 321,7 |
| BR-393/SP | Divisa MG/RJ – Entroncamento BR-116 (Via Dutra) | 200,5 |
| BR-101/RJ | Divisa RJ/ES | 320,8 |
| BR-101/ES | Divisa BA/ES – Divisa ES/RJ | 458,4 |
| TOTAL | | 3.038,7 |

Fonte: Ministério dos Transportes

Ainda que a Lei de Concessões tivesse consolidado o modelo de alocação do risco de tráfego às concessionárias, os estados adotaram variações à modelagem federal (cujo critério é o menor valor de tarifa) no que diz respeito ao tipo de licitação. Considerando os investimentos previstos nos editais, foi utilizado para seleção das melhores propostas a que conduziria ao maior pagamento de ônus da concessão (Rio de Janeiro e São Paulo) e a que alcançasse maior extensão de trechos a serem mantidos (Paraná e Rio Grande do Sul). A maior desvantagem dessas alternativas é não terem por objeto a modicidade das tarifas, apesar de permitirem vantagens em termos de homogeneização da tarifa por quilômetro na malha concedida.

Em virtude das dificuldades na implementação de alguns programas estaduais, o Conselho Nacional de Desestatização, através da resolução nº 8 de 5 de abril de 2000, recomendou a revisão do Programa de Delegação de Rodovias Federais e autorizou o Ministério dos Transportes a unificar a política de concessões rodoviárias. Em função dessa autorização, o Ministério dos Transportes, a partir da análise do desempenho dos estados na implantação e gestão de seus processos de concessão, adotou as seguintes medidas: i) denunciar os Convênios de Delegação do estado de

Minas Gerais; ii) sub-rogar à União os contratos de concessão dos pólos Pelotas e Santa Maria, que passaram a integrar o grupo de concessões administrados diretamente pelo DNER, tendo em vista a denúncia dos respectivos Convênios pelo governo do Rio Grande do Sul e; iii) denunciar o Convênio de Delegação das rodovias federais no Rio Grande do Sul, que compõem o pólo Complexo Metropolitano (Polão).

Os problemas relacionados com os processos de concessão estaduais estão basicamente concentrados no seu planejamento. Em sua maioria houve excesso de otimismo quanto à capacidade de absorção pelos usuários da cobrança de pedágio. As medidas adotadas pelo Governo federal demonstram a fragilidade desse procedimento quando não precedido de um arcabouço institucional e regulatório adequado.

3.3.1 Os programas estaduais de concessão de rodovias

Os estados brasileiros, a exemplo do declínio substancial de recursos para o setor rodoviário no âmbito do governo federal, foram, cada um a seu tempo, buscar na concessão de rodovias a opção para financiamento da sua infra-estrutura rodoviária.

Os programas estaduais totalizam 9.642 Km de rodovias, conforme Quadro 3, que são operadas por 36 concessionárias distribuídas em 6 estados: Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. As modelagens adotadas por cada estado diferem desde o grau de institucionalização, passando pela forma de licitação até a elaboração e fiscalização dos contratos, o que acabou por definir os sucessos e insucessos de cada caso.

QUADRO 3 – CONCESSÕES RODOVIÁRIAS POR ESTADO (2004)

| ESTADO | MALHA CONCEDIDA (Km) | INÍCIO DA CONCESSÃO |
|-------------------|----------------------|---------------------|
| São Paulo | 3.897 | 1998 |
| Paraná | 2.493 | 1998 |
| Rio Grande do Sul | 2.403 | 1994 |
| Rio de Janeiro | 564 | 1996 |
| Bahia | 217 | 2000 |
| Espírito Santo | 68 | 1998 |

| | | |
|--------------|--------------|----------|
| TOTAL | 9.642 | - |
|--------------|--------------|----------|

Fonte: ABCR

3.3.1.1 São Paulo

Contando da vasta experiência na operação e exploração direta de rodovias mediante pedágio, através da Empresa DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A e do Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo - DER/SP, o governo paulista decidiu implantar o mais ambicioso programa estadual brasileiro de concessão de rodovias à iniciativa privada. Atualmente são 3.897 Km de rodovias concedidas, operadas por 12 empresas. Estimativas da Secretaria Estadual de Transportes indicam que a malha viária concedida detém cerca de 52% do tráfego total da malha estadual.

O cálculo das tarifas de pedágio é feito utilizando-se o conceito de tarifa quilométrica, que corresponde a um valor por quilômetro, fixado pelo Estado, variando, apenas, em função da extensão percorrida, da categoria da rodovia e do tipo de veículo. Esta forma de tarifação divide as rodovias em três categorias:

- sistema rodoviário (rodovias paralelas, ambas com pista dupla, canteiro ou barreira central);
- estradas de pista dupla (com canteiro central, barreira física ou visual) e;
- estradas de pista simples (uma faixa por sentido).

A presença de vários pedágios em uma mesma rodovia não implica aumento do valor a ser pago, mas sim no fracionamento do valor total. A quantidade de pedágios implantados nas rodovias garante ao usuário um pagamento mais justo e proporcional ao trecho percorrido.

Desde o início do Programa de Concessões Rodoviárias em março de 1998 até fevereiro de 2005, as 12 concessionárias investiram nos 3,9 mil Km de rodovias concedidas, R\$ 5,6 bilhões.

A lei de concessões do Estado (Lei nº 7.835, de 08/05/92), anterior à lei federal, foi fruto de debates com o Fórum Paulista de Desenvolvimento, entidade criada

com o propósito de promover parcerias entre os setores público e privado.

As concessões estaduais paulistas são fiscalizadas e coordenadas pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP, criada em abril de 2002, que gerencia a aplicação das receitas obtidas com a cobrança do pedágio.

3.3.1.2 Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul, através do seu Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER/RS, desenvolveu um modelo próprio de concessões, caracterizado por rotas convergentes a um determinado pólo comum, o qual recebeu o nome de cidade de convergência das rodovias que o integram.

Do total da malha concedida (2.403 Km de rodovias), 54% são compostos por rodovias federais e o restante por rodovias da malha viária estadual. Os 7 pólos representam as regiões mais desenvolvidas do Estado (leste, centro e norte), onde se concentra metade de sua população. O programa de concessão tem também o objetivo de integração entre os pólos e, com o Porto de Rio Grande. O prazo de concessão é de 15 anos (BNDES, 2001).

O Rio Grande do Sul possui, desde 1994, a Lei Vilela ou Lei Estadual de Concessões (nº 10.086/94) que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos. É também deste Estado a primeira agência reguladora do Brasil, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul –AGERGS, que é uma autarquia com autonomia financeira, funcional e administrativa criada em 09 de janeiro de 1997, pela Lei nº 10.931 e cuja estrutura foi definida pela Lei nº 10.942, de 26 de março de 1997.

3.3.1.3 Rio de Janeiro

No Estado do Rio de Janeiro, as concessões iniciadas em 1996, através da

Fundação Departamento de Estradas de Rodagem - DER/RJ, totalizam 564 Km de rodovias, a seguir descritas: Via Lagos; Itaboraí - Nova Friburgo - Cantagalo; e a municipal urbana Linha Amarela.

O critério de licitação foi semelhante ao paulista, com outorga do tipo onerosa, ou seja, um valor fixo somado a um valor variável cobrado mensalmente durante o período de concessão. O prazo fixado foi de 25 anos e havia uma diferença no valor cobrado de pedágio por horário e dia da semana. Por se tratar de rotas de trabalho durante a semana de e lazer nos finais de semana, estabeleceu-se uma tarifa de pedágio mais elevada para os períodos de pico (12h00 de sexta-feira às 12h00 de segunda-feira).

3.3.1.4 Santa Catarina

Em setembro de 1993 o Departamento de Estradas de Rodagem de Santa Catarina – DER/SC lançou os editais para licitação, sob regime de concessão, de um conjunto de rodovias estaduais (SC-400/401/402/403) que constituem o sistema viário principal de acesso à região norte da ilha de Santa Catarina, em Florianópolis.

A empresa vencedora da licitação realizada em dezembro de 1993, assinou o contrato de concessão somente em dezembro de 1994. A efetiva mobilização para executar obras deu-se a partir de abril de 1996, após longas negociações para a empresa levantar recursos na ordem de US\$ 17 milhões, mediante financiamento através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE e Banco do Estado de Santa Catarina - BESC. A partir daí, outros estudos foram realizados pelo DER/SC identificando conjuntos de rodovias viáveis para serem concedidas à iniciativa privada.

Contudo, a mudança de governo estadual, em 1999, impediu a continuidade do Programa de Concessões. Pagando o preço do pioneirismo nesta área, e sem o respaldo institucional e regulatório que dessem sustentação ao processo, os contratos de concessão em Santa Catarina vêm sendo discutidos na Justiça e até o momento não há

um parecer definitivo sobre o assunto.

3.4 OS CUSTOS RODOVIÁRIOS: PEDÁGIO PÚBLICO X PEDÁGIO PRIVADO

A concessão de rodovias à iniciativa privada implica em alguns custos adicionais que não se verificariam normalmente, na hipótese de execução pelo processo convencional, ou ainda, se o sistema de pedagiamento fosse gerenciado pelo próprio poder público. A relação entre os custos e o valor da tarifa de pedágio é direta, porém não linear, uma vez que deve ser considerado também o fluxo de tráfego no equilíbrio.

Considerando as alternativas de realização de investimentos em infra-estrutura rodoviária seja através de pedagiamento implementado e gerenciado pelo próprio poder público, seja sob regime de concessão à iniciativa privada, de forma comparativa, podem ser identificados grandes itens de custos apresentados no Quadro 4 a seguir:

QUADRO 4 – COMPARATIVO DE CUSTOS – PEDAGIAMENTO PÚBLICO E PRIVADO

| DESCRIÇÃO DOS CUSTOS | PEDÁGIO PELO PODER PÚBLICO | PEDÁGIO SOB CONCESSÃO |
|---------------------------------------|----------------------------|-----------------------|
| CUSTOS DE ENGENHARIA | X | X |
| CUSTOS DE FINANCIAMENTOS | X | X |
| OPERAÇÃO E EXPLORAÇÃO DA VIA | X | X |
| ASSISTÊNCIA AOS USUÁRIOS | X | X |
| SUPERVISÃO E FISCALIZAÇÃO | X | X |
| SECURITIZAÇÃO | | X |
| TRIBUTOS INCIDENTES SOBRE A CONCESSÃO | | X |

Como forma de verificar a conveniência técnica e/ou administrativa de se recorrer ao instituto da concessão à iniciativa privada, serão discriminados, a seguir, os principais itens de custos associados exclusivamente ao processo de concessão.

Supervisão e Fiscalização

Os serviços de supervisão e fiscalização são necessários para garantir ao poder concedente a aferição das quantidades executadas nas obras e serviços prestados pela concessionária. Geralmente cada contrato de concessão exige uma empresa supervisora. Contudo, os parâmetros de qualidade a serem aferidos devem estar previamente definidos pelo poder concedente e serem uniformes para todos os contratos de concessão.

No caso do pedagiamento executado diretamente pelo poder público, os serviços de supervisão e fiscalização não são necessários.

3.4.1 Custos de securitização

A concessão de rodovias a empresas privadas exige que o poder concedente se assegure, através de garantias concretas, que: (i) o empreendimento não seja descontinuado por inadimplência da concessionária, (ii) o poder concedente não seja onerado por sua responsabilidade civil sobre ocorrências geradas pela atuação da concessionária e, (iii) que a concessionária não deixe de realizar investimentos necessários ao cumprimento de suas obrigações, principalmente em períodos próximos do término da concessão, quando poderia parecer mais vantajoso à concessionária, simplesmente abandonar o processo.

Existem diversas modalidades de cobertura aplicáveis às concessões de rodovias, dentre as quais, segundo LEE (1996), podem ser citadas:

- a) A Garantia de Obrigações Contratuais do executante (*Performance Bond*), que garante a fiel execução das obras e serviços objeto do contrato contra inadimplemento do Garantido;
- b) A Garantia de Obrigações Contratuais do Executante Fornecedor (*Supply Bond*), utilizável para garantia de fornecimento de equipamentos indispensáveis às operações de cobrança de pedágio;
- c) Garantia de Manutenção ou de Perfeito Funcionamento (*Maintenance*

Bond), garante indenizações por prejuízos decorrentes de falhas imputáveis ao Garantido e que impeçam o perfeito funcionamento das obras, equipamentos ou serviços integrantes da concessão;

- d) Seguro de Risco de Engenharia ou Seguro de Responsabilidade Civil, que cobre todas as possibilidades de acidentes físicos e de responsabilidade civil, inclui danos físicos causados por acidentes, por erros de projeto, tumultos, roubos e outras ocorrências previsíveis em cláusulas específicas.

Além dos seguros exigidos pelo poder concedente, a própria concessionária poderá ter interesse por contratar seguros para cobertura de sinistros que poderiam prejudicá-la diretamente.

O Programa de Concessão de Rodovias do Paraná prevê, como obrigação contratual por parte da concessionária, os seguintes seguros:

- a) Seguros de Danos Materiais: cobertura às perdas, destruição ou danos havidos em todos os bens móveis e/ou imóveis integrantes das obras;
- b) Seguro de Responsabilidade Civil: cobertura à responsabilidade civil da concessionária e/ou do poder concedente, por danos causados, inclusive custas processuais e outras despesas devidas, que atinjam a integridade física e patrimonial de terceiros, decorrentes da exploração da concessão;
- c) Seguro de Lucros Cessante: cobertura aos prejuízos relativos à perda de receita, decorrentes de eventos cobertos no seguro de danos materiais.

3.4.2 Custos de tributos

Os custos das concessões sofrem uma influência maior da carga tributária quando as empresas concessionárias prevêem a contratação de terceiros para a execução

dos investimentos principais, o que comumente ocorre quando a empresa concessionária tem perfil de operadora de rodovias e contrata empresa construtora para a execução de obras e serviços. Neste caso a concessionária paga à construtora o preço contratado para a execução das obras e serviços principais (que por sua vez paga os devidos impostos) e sujeita-se, ainda, aos tributos incidentes sobre o negócio comercial compreendido pela concessão.

No Programa de Concessão de Rodovias do Paraná, a carga tributária incidente sobre os resultados financeiros das concessões constitui-se dos tributos relacionados no Quadro 5 a seguir:

QUADRO 5 – TRIBUTOS INCIDENTES SOBRE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO PARANÁ

| TRIBUTOS | DENOMINAÇÃO | ALÍQUOTA |
|----------|--|---|
| ISS | Imposto sobre Serviços | 2% a 5% |
| PIS | Programa de Integração Social | 2 % |
| COFINS | Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social | 4,6 % |
| CPMF | Contribuição Provisória s/ Movimentação Financeira | 0,38% |
| C.S.L.L. | Contribuição Social | 2,88 % |
| I.R. | Imposto de Renda | 1 5% s/ até R\$ 240.000 10% s/ parcela excedente |

Conforme informações dos técnicos da Coordenadoria de Concessão e Pedagiamento do DER/PR, os custos originários da política tributária no Programa de Concessão de Rodovias do Paraná, representados pelos impostos, equivalem a 30% dos custos totais.

3.4.3 Custos não exclusivos à concessão

O financiamento da infra-estrutura rodoviária, seja ou não através de um sistema de pedagiamento, implica em custos que não podem ser prescindidos, mesmo que, em alguns aspectos envolva custos diferenciados para o poder público e para a

iniciativa privada, em termos montante de recursos. São eles:

3.4.3.1 Custos de financiamentos – aquisição de capital

Quando se trata de execução de obras e serviços rodoviários através do poder público, as principais fontes de financiamento são as entidades de desenvolvimento nacionais e internacionais, particularmente, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES que, a nível interno, vem garantindo o aporte de recursos financeiros para o setor de infra-estrutura rodoviária desde a década de 70.

O custo de aquisição de capital, por entidades governamentais do setor rodoviário no Brasil, junto a organismos financeiros internacionais, em empréstimos para obras de infra-estrutura pode ser representado por uma taxa de juros que gira entre 2% e 4,6% a.a. Os empréstimos são executados de forma a oferecer condições mais favoráveis às regiões brasileiras de baixa renda e, a prática comum é o financiamento de 50% dos custos diretos do investimento, com prazos de amortização entre 15 e 20 anos contados a partir da assinatura do contrato de empréstimo (BID, 2005b).

Em função da larga experiência de organismos nacionais e internacionais de desenvolvimento no financiamento de entidades governamentais, a captação de recursos por empréstimos para investimentos em rodovias, quando tomados pelo Poder Público, com garantias vinculadas a receitas orçamentárias, tornou-se praticamente um processo rotineiro, dependendo, para sua mobilização, apenas do atendimento a condicionantes de ordem orçamentária, legal e técnico-administrativa.

O financiamento de projetos de concessão de rodovias, por envolver conceitos e inter-relações entre os participantes do processo muito mais complexos, implica em mecanismos para a captação de recursos também mais complicados. Trata-se de um processo de financiamento novo, que envolve investimentos com longos prazos de

maturação, num contexto de redução cada vez maior de envolvimento de recursos públicos e, passível de autofinanciamento através de seus usuários específicos.

Desde 1994 o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID tem uma unidade específica para assuntos referentes a financiamentos exclusivos a empresas privadas, o Departamento do Setor Privado. As taxas de juros, praticadas para essa modalidade de financiamento pelo BID, giram em torno de 5 % a.a acima da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP (BID, 2005b).

O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, que financia exclusivamente entidades governamentais, tem desenvolvido esquemas de garantias para facilitar aos países em desenvolvimento o acesso aos mercados internacionais de capital.

Outras formas de apoio a empreendimentos de infra-estrutura sob o regime de concessão são viabilizadas pelo Grupo do Banco Mundial, através de suas entidades afiliadas, dentre as quais:

- i) *International Finance Corporation* (IFC), que investe somente em entidades privadas e a prestação de assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas, seja através de financiamentos ou através de participações acionárias nos empreendimentos;
- ii) *Extended Cofinancing Facility* (ECO), que oferece cobertura contra riscos de soberania associados a projetos de infra-estrutura;
- iii) *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), que oferece também garantias para projetos de infra-estrutura (BANCO MUNDIAL, 2005).

Considerando o contexto macroeconômico brasileiro e o chamado “risco Brasil”, a captação de recursos pela iniciativa privada junto ao mercado internacional para investimentos em concessões envolve taxas de juros extremamente elevadas, o que exige ainda mais a participação das agências de desenvolvimento, no sentido de viabilizar a alocação de recursos a custos razoáveis, seja diretamente, pela disponibilização de recursos financeiros, ou indiretamente, pela redução dos riscos

imputáveis aos financiamentos, através de posturas de garantia junto aos países hospedeiros dos empréstimos.

A captação de recursos internamente, no mercado financeiro privado, ainda é problemática, uma vez que envolve operações de risco com prazos muito longos. Assim, a opção interna tem sido a busca de financiamentos junto ao BNDES, entidade que atuou como agente de transição durante o amadurecimento do mercado financeiro para esse tipo de operação. O BNDES participa com financiamentos de até 65% do valor total dos empreendimentos, com prazos de amortização de 8 a 10 anos.

3.4.3.2 Custos de operação e exploração do sistema de pedagiamento

Os custos de operação e exploração, existentes para ambas as modalidades, referem-se à instalação da estrutura física e operacional para a cobrança do pedágio, que compreende a pavimentação de pistas para separação dos fluxos de tráfego nas aproximações das cabines de cobrança de pedágio e de pistas para manobras de entrecruzamento, para confluência dos fluxos às faixas normais de trânsito; obras civis para as instalações destinadas à cobrança do pedágio, incluindo cabines de cobrança, túneis para circulação restrita e prédios administrativos e; equipamentos especializados para operação e controle do sistema de cobrança de pedágio.

3.4.3.3 Custos de serviços de apoio e assistência aos usuários

Tratando-se do regime de concessão à iniciativa privada, o poder concedente, numa política de compensação aos usuários pelo pagamento do pedágio, estabelece a obrigatoriedade de prestação de serviços adicionais, como serviços de socorro mecânico, assistência a acidentados através de UTI's Móveis (primeiros socorros), serviço de guincho, banheiros, fraldários e comunicação telefônica.

No processo convencional de financiamento das rodovias, à conta do orçamento público, os serviços de apoio e assistência aos usuários não são normalmente

oferecidos, uma vez que os recursos são sempre escassos e não garantem sequer a conservação das vias.

A título comparativo, considera-se na presente dissertação, que os serviços oferecidos tanto pelo pedágio público como pelo privado terão a mesma qualidade técnica e operacional. Portanto, os custos relacionados aos serviços de assistência e apoio aos usuários terão a mesma magnitude em ambas as modalidades de pedagiamento.

3.4.3.4 Custos de engenharia – construção, melhoramentos e conservação

Os custos associados à engenharia dos empreendimentos que envolvem dispêndios com construção, melhoramentos e conservação de rodovias, têm necessariamente que ser realizados, seja pelo poder público, seja por empresa concessionária, independente do rigor técnico e/ou administrativo adotado, que para efeitos de comparação, também serão adotados como iguais.

O processo convencional de execução de investimentos em rodovias através do poder público envolve a elaboração de estudos e projetos de engenharia, implementação das obras e serviços e a operação e conservação das rodovias através de recursos públicos, previstos nos orçamentos anuais.

Na concessão de rodovias à iniciativa privada, existem diversas formas para a distribuição de encargos entre o poder concedente e a concessionária. No caso do Programa de Concessão de Rodovias do Paraná, as rodovias já haviam sido construídas pelo poder público (há mais de 20 anos, em média) e exigiam ações de recuperação, duplicação e melhoramentos, além da própria conservação rotineira. As empresas concessionárias, cada qual recebendo um grupo de rodovias com características e necessidades de intervenção específicas, assumiram determinados serviços que geraram tarifas diferenciadas para cada caso.

Existem casos em que o poder concedente pode fixar apenas as

condicionantes ou características básicas a serem observadas para as rodovias a serem concedidas, incluindo entre os encargos das concessionárias os de elaboração dos projetos de engenharia e os de construção das rodovias projetadas.

Outro caso é uma variante do exemplo paranaense, no qual o poder concedente assume todos os encargos de elaboração dos estudos e projetos e de execução das obras e serviços para implementação da infra-estrutura rodoviária para depois proceder à outorga de concessão das rodovias à iniciativa privada que, nesse caso, seria basicamente responsável pela conservação, operação e exploração das rodovias. Como exemplo desse tipo de procedimento pode ser citado o caso do projeto de concessão para duplicação da ligação São Paulo – Curitiba - Florianópolis, que envolve as rodovias BR-116, BR-376 e BR-101, cujas obras estão sendo executadas através de empreiteiras contratadas pelo DNIT, com recursos de financiamento entre o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Após a conclusão das obras, as rodovias serão outorgadas em concessão para conservação, operação e exploração pela iniciativa privada, com parte dos recursos a serem arrecadados através do pedágio destinados aos pagamentos de obrigações decorrentes do financiamento feito pelo Governo Federal.

Os custos associados à engenharia dos empreendimentos apresentam uma variação muito grande entre estados e em relação ao governo federal. Os órgãos rodoviários estaduais, assim como o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNIT, elaboram suas próprias tabelas de preços para obras e serviços rodoviários, que servem como referência para a elaboração de orçamentos relativos à infra-estrutura rodoviária.

O DER do Paraná, a partir da sua “Tabela Referencial de Preços” para obras e serviços rodoviários, define os valores orçamentários dos empreendimentos a serem contratados. A título de simplificação, são apresentados no Quadro 6 a seguir, os custos médios de obras e serviços rodoviários, considerando-se rodovias com pavimento de 7,0 metros de largura e acostamentos de 0,60 m de largura para cada lado.

QUADRO 6 – CUSTOS MÉDIOS DE OBRAS RODOVIÁRIAS

| Valores em US\$ 1,00 | |
|---|--------------------------------------|
| TIPO DE SERVIÇO | CUSTO MÉDIO/KM PRATICADO PELO DER/PR |
| RECAPEAMENTO - Serviços de recapes delgados do pavimento. Se refere exclusivamente à pista de rolamento. | 50.000 |
| REABILITAÇÃO - Inclui melhorias necessárias (3ª faixa, variantes). Implica em serviços que envolvem o corpo estradal e a faixa de domínio. Envolve serviços de segurança e meio ambiente e ampliação da capacidade necessária. | 150.000 |
| PAVIMENTAÇÃO - Pavimentação de uma nova rodovia | 350.000 |

| CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO | CUSTO MÉDIO/KM/ANO PRATICADO PELO DER/PR |
|--|--|
| Conservação de Rotina (Tapa buracos, limpeza de disp. De drenagem e controle de vegetação) | 2.450 |
| Trabalho de Melhorias (Pequenas ex. reperfilagens, selagens isoladas) | 1.450 |
| Sinalização Horizontal e Vertical | 1.100 |
| TOTAL PARA CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO | 5.000 |

Fonte: Diretoria de Operações e Diretoria Técnica do DER/PR

A análise de custos comparativos entre sistemas de pedagiamento público e privado em uma situação de estruturas técnico-administrativas semelhantes, permite a constatação de que o pedágio administrado diretamente pelo setor público envolverá custos menores e possibilitará, como consequência, a adoção de tarifas menores.

Cabe salientar, contudo, que o setor público rodoviário no Brasil, vem sofrendo o que se chama de “desmonte da máquina pública”, principalmente ao longo das duas últimas décadas, de forma que a condição idealizada de estrutura técnico-administrativa semelhante à do setor privado não se verifica.

BREVES CONSIDERAÇÕES

O arcabouço jurídico construído ao longo do tempo consolidou o instituto da

concessão, de forma a viabilizar sua implementação com o respaldo legal necessário.

A fundamentação legal na qual são pautadas as concessões federais e algumas experiências estaduais (como é o caso do Paraná), se resume à Lei de Licitações e à Lei de Concessões, que tratam das respectivas matérias de forma abrangente, deixando descobertos os aspectos jurídicos específicos a cada setor de infra-estrutura no Brasil.

A despeito de alguns estados brasileiros, como São Paulo e Rio Grande do Sul que constituíram um marco regulatório próprio para o setor rodoviário, as experiências tanto a nível nacional como internacional demonstram a grande complexidade na administração de processos de concessão de rodovias e um elevado grau de dificuldade nessa tarefa quando não há um arcabouço regulatório adequado. A tentativa de comparação entre os diversos processos descritos apresenta uma enorme gama de fatores envolvidos, quais sejam: prazo de maturação do programa, forma de licitação, montante de investimentos previstos, tipo e condição da malha a ser concedida, estrutura institucional e administrativa dos gestores do programa, e muitos outros.

Em termos gerais, as experiências internacionais demonstram que o envolvimento excessivo do Estado, absorvendo custos elevados em modelos de concessão mal concebidos, geram um alto grau de ineficiência para os processos e nem sempre são a solução para os problemas. Isto implica a necessidade de um planejamento cuidadoso que garanta a cobertura do maior número de riscos possíveis. Além disso, a grande dificuldade de administração dessas concessões, seja em países desenvolvidos (França, Espanha e Estados Unidos) ou em desenvolvimento (Argentina, México, Chile e Brasil) está pautada na ausência de um ente regulador independente, associado a um marco regulatório previamente estabelecido.

Por outro lado, as peculiaridades de cada processo impedem que se defina um modelo ideal de concessão a ser colocado em prática, ao passo que as evidências empíricas apresentadas contribuem para consolidar as teorias econômicas a esse respeito, mostrando a importância na adoção de critérios simples e no dimensionamento de processos cuja magnitude possa ser absorvida pelas instituições existentes, em cada

país ou estado.

CAPÍTULO 4

4. A CONCESSÃO DE RODOVIAS NO PARANÁ

O presente capítulo tem por objetivo apresentar alguns aspectos que contribuíram para a implantação do Programa de Concessão de Rodovias no Estado do Paraná, resultado da situação de abandono da malha rodoviária e da impossibilidade do poder público em prover os recursos necessários para sua manutenção. De forma a seguir uma cronologia na sua descrição, o processo será apresentado a partir dos seguintes enfoques: estruturação do Estado; aspectos legais, técnicos e administrativos que envolveram a implantação das concessões e, finalmente; a situação atual do Programa em termos de obras e valores realizados, além de aspectos de sua gestão.

4.1 ANTECEDENTES AO PROGRAMA PARANAENSE

Entre o início dos anos 80 e meados dos anos 90 os investimentos da União, destinados ao setor rodoviário, caíram de 2,5 bilhões de dólares/ano para 0,4 bilhões de dólares/ano (LEE, 1996). Como reflexo dessa política a nível nacional, no Paraná observou-se deterioração das principais rodovias, associada ao sucateamento dos órgãos públicos responsáveis.

No início dos anos 90, as rodovias federais paranaenses apresentavam um quadro de tamanho abandono que o Governo do Estado fixou placas nos trechos mais críticos comunicando aos usuários que aquela rodovia era de responsabilidade do Governo Federal. Acidentes de grandes proporções, como a queda de um ônibus na serra de São Luiz do Purunã, numa curva perigosa e sem defesa de proteção, onde morreram 28 pessoas, foram atribuídos à má conservação das rodovias.

A Tabela 1 refere-se à evolução da situação da malha total²³ pavimentada do Estado do Paraná. Os conceitos adotados pelos órgãos rodoviários classificam a malha pela condição da pista de rolamento. O pavimento em *bom* estado pode apresentar pequenos e eventuais defeitos que não comprometem o conforto do usuário, exigindo apenas a conservação rotineira e eventualmente, reparos localizados. O pavimento *regular* é aquele cujos defeitos comprometem o conforto do usuário exigindo recapes delgados e/ou restaurações localizadas. O pavimento considerado *ruim* requer uma intervenção imediata sob a forma de restauração. A partir de 1994, com o alto grau de deterioração das rodovias, foi acrescentado o conceito *péssimo*, cujo pavimento requer reconstrução parcial ou total de trechos.

TABELA 1 – CONDIÇÃO DA MALHA PAVIMENTADA (FEDERAL+ESTADUAL) DO PARANÁ

| CLASSIFICAÇÃO DO PAVIMENTO | EXTENSÃO TOTAL DA MALHA (%) | | | | | | | |
|----------------------------|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1990 | 1992 | 1994 | 1995 | 1999 | 2000 | 2002 | 2003 |
| BOM | 58 | 46 | 28 | 37 | 53 | 54 | 34 | 29 |
| REGULAR | 31 | 21 | 54 | 32 | 40 | 22 | 28 | 34 |
| RUIM | 11 | 33 | 16 | 29 | 4 | 10 | 27 | 27 |
| PÉSSIMO | | | 2 | 2 | 3 | 14 | 11 | 10 |

Fonte: DNIT - 9ª UNIT e DER/PR

Observe-se que em 1996, parte da malha federal do Paraná foi delegada ao Estado e posteriormente concedida à iniciativa privada. Portanto, a partir das concessões, 14% da malha rodoviária total do Estado deixou de compor as estatísticas oficiais, quanto à condição do pavimento.

²³ Para efeitos deste trabalho são consideradas, na sua totalidade, as rodovias pavimentadas estaduais e federais, cujos parâmetros técnicos são semelhantes. Ficam excluídas as rodovias municipais pavimentadas, que na sua maioria são de pavimentação poliédrica.

4.1.1 O Sistema de Pedagiamento do governo – Um estudo ignorado

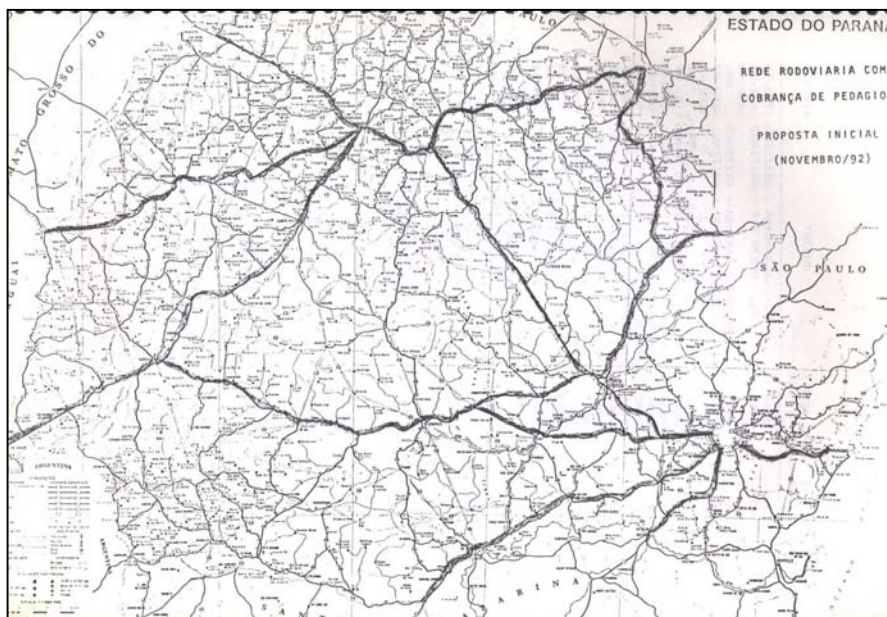
Antecedendo ao Programa de Concessão de Rodovias do Paraná em 1991, a Secretaria dos Transportes solicitou aos técnicos do órgão informações sobre a viabilidade de implantação de um sistema de pedagiamento nas rodovias paranaenses, na busca de uma fonte alternativa de recursos que financiasse os investimentos no setor rodoviário, através da cobrança de pedágio. Para executar essa tarefa, foi designada (através da Resolução nº 47/91 de 11/07/1991) uma “[...] Comissão Especial de Estudos destinada a apresentar proposição sobre a implementação de cobrança de pedágio nas Rodovias Estaduais.”²⁴, formada por cinco engenheiros do DER/PR.

O relatório elaborado pela Comissão identificou a viabilidade de pedagiamento em uma rede viária composta por 2.767 Km, sendo 2.148 Km de rodovias federais e 619 Km de rodovias estaduais (FIGURA 1), apresentando uma semelhança muito grande com o chamado “Anel de Integração” concebido algum tempo depois. A viabilização dessa malha foi definida em função do seu tráfego médio diário, que deveria estar entre 2.500 e 3.000 veículos/dia. Segundo o Estudo, nem todas as rodovias relacionadas teriam esse volume de tráfego para viabilizar-lhes o pedagiamento, mas a concepção de rede permitiria que o segmento deficitário fosse compensado por outro superavitário em termos de tráfego.

Foram considerados, como despesas do sistema de pedágio, os custos de implantação de equipamentos p/ cobrança, conservação e assistência técnica dos equipamentos, custos de mão-de-obra envolvida e custos de conservação da via a ser pedagiada. O trabalho não previa, portanto, obras de grande vulto como duplicações e reconstruções.

²⁴ texto extraído da Resolução nº 47/91, publicada no Diário Oficial do Estado de 17/07/91.

FIGURA 1 – REDE RODOVIÁRIA PASSÍVEL DE PEDAGIAMENTO



Fonte: SETR, 1991

Entre as conclusões apresentadas pela Comissão foram ponderadas: a condição de existência de vias alternativas; necessidade de vultosos investimentos iniciais para a recuperação das diversas rodovias a serem pedagiadas; dificuldades de determinação e reajuste das tarifas de pedágio.

Um dos pontos mais interessantes do relatório elaborado pela Comissão é a apresentação de três maneiras possíveis de se implantar o sistema de pedagiamento no Paraná: por administração direta; através de companhia mista e; através de empresa privada. São elencadas as vantagens e desvantagens de cada alternativa, citando exemplos de pedagiamento no Estado São Paulo, que inclusive já dispunha de uma legislação estadual específica, com o objetivo de regulamentar o sistema de pedágio.

Após o detalhamento e as ponderações das alternativas para o pedagiamento das rodovias paranaenses, a Comissão concluiu que deveria ser implantado um sistema em etapas, a começar pela implantação de cobrança de pedágio administrada pelo governo. O trabalho sugere que as demais etapas seguissem uma linha evolutiva a partir da experiência adquirida, justificando a escolha da primeira etapa pela dificuldade de

gestão de um processo imediatamente administrado pela iniciativa privada ou através de empresa de economia mista.

Tendo em vista que a Comissão era formada por técnicos do próprio órgão rodoviário, houve questionamentos por parte de grupos ideológicos contrários, quanto às conclusões do trabalho, no sentido de serem tendenciosas, uma vez que a opção sugerida de pedagiamento através do próprio governo, permitiria ao órgão rodoviário estadual a continuidade do seu caráter empreendedor, com a autonomia e o dinamismo de que sempre dispôs, até então. Contudo, a despeito dessa possibilidade, o relatório apresenta a opção de se adotar formas diferentes de pedagiamento em etapas posteriores e, trás à tona a necessidade de instrumentos institucionais e regulatórios, que já estariam sendo utilizados em outros estados brasileiros. Essas questões não foram mencionadas em estudos posteriores. Além disso, naquele momento, o governo estadual adotava um discurso ideológico que demonstrava um viés estatizante.

O trabalho, apresentado pelo Secretário dos Transportes ao Governador do Estado (1º Governo Requião), como uma solução para os gargalos de financiamento que ameaçavam o setor, foi visto pela equipe de governo como politicamente inviável, segundo relato de técnicos da Secretaria que acompanharam as discussões. A idéia foi abandonada, apesar de continuar latente entre os profissionais rodoviários.

Neste aspecto, observa-se a falta de visão holística (de planejamento e organização) do DER/PR que, a partir das avaliações feitas poderia ter iniciado a criação de um ambiente regulatório que associado ao preparo dos técnicos do setor para ações gerenciais, facilitaria a absorção do novo modelo que estava se desenhando para o setor rodoviário. Por outro lado, nenhum outro estudo foi encontrado no acervo da Secretaria de Transportes do Estado que demonstrasse isenção e imparcialidade quanto à busca de soluções para a falta de recursos que começava a comprometer a qualidade da malha viária e a segurança dos usuários.

4.2 O PLANEJAMENTO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES

Em 1995 a malha rodoviária do Estado do Paraná era composta por 15.284 Km de rodovias pavimentadas, sendo que desse total, 9.740 Km eram rodovias estaduais e 3.096 Km correspondiam à malha rodoviária federal. As rodovias federais compunham as principais ligações do Estado, apresentando os maiores volumes de tráfego e as melhores condições técnicas de projeto (SETR, 1995).

O Estado do Paraná exerce a jurisdição de sua malha através da Secretaria de Estado dos Transportes, entidade responsável pela formulação da política rodoviária, e pelo Departamento de Estradas de Rodagem, entidade autárquica responsável pela execução da política rodoviária.

Sem que se tenha informação da existência de um planejamento mais detalhado e sem o devido cuidado em alicerçar o Programa que estava por ser desenvolvido em um marco regulatório que garantisse sua exequibilidade de forma institucional e jurídica, foi instituído pela Secretaria dos Transportes o Grupo de Assessoramento para o Planejamento de Investimentos em Infra-estrutura de Transportes – GAPIT, através da Resolução nº 043 de 07/03/95 do Secretário dos Transportes. O GAPIT tinha por finalidade coordenar os assuntos referentes à concessão de infra-estrutura de transportes no Estado do Paraná (SETR, 1996). Esse Grupo, coordenado por pessoas que não pertenciam ao quadro funcional do Estado, demonstrou ter grande poder político, reportando-se diretamente ao Governador do Estado e mobilizando a estrutura do órgão rodoviário para o atendimento das ações por ele estabelecidas, sem contudo esclarecer os reais objetivos do trabalho que estava sendo desenvolvido, segundo relato dos técnicos do DER/PR, comprovado pela impossibilidade em se obter atualmente a totalidade dos dados que fundamentaram o Programa.

Os discursos da época em que foi implantado o Programa de Concessão de Rodovias do Paraná, traziam à tona a experiência federal, com o Programa de Concessões de Rodovias Federais – PROCOFE, a partir do qual os estados teriam que assumir, além da manutenção de suas malhas rodoviárias, trechos de rodovias federais

cujo nível de deterioração do pavimento exigia intervenções imediatas. Alguns estados recusaram-se a assinar os respectivos Convênios de Delegação, alegando não terem condições de assumir mais esse ônus e, não estarem preparados para iniciar um processo de concessão à iniciativa privada.

Enquanto isso, a nível mundial as experiências de países como a Itália e a França apresentavam processos de concessão de rodovias com intensa participação do governo central, tanto no aporte de capital das empresas, quanto na gestão e controle dos Programas.

O Grupo de Concessões - GAPIT coordenou diversas atividades com recursos oriundos do Tesouro do Estado, firmando contratos com o objetivo de levantar dados que viabilizassem o programa de concessão de rodovias. Foram contratados diversos estudos e pesquisas através de empresas de consultoria, entre as quais a GRV Consultores, empresa prestadora de serviços de consultoria jurídica, que elaborou o edital de concorrência pública para a contratação de empresa para consultoria técnica ao Programa de Concessões.

O Estudo de Viabilidade para implantação do Programa de Concessão de Rodovias do Paraná, foi realizado pelo Consórcio Cógito/Engefoto, com apoio dos técnicos do DER/PR, e compreendeu os levantamentos relativos à:

- Contagens de Tráfego;
- Avaliação das condições do pavimento das rodovias federais e estaduais baseada no método “Levantamento Visual Contínuo”;
- Pesquisa de Opinião Pública;
- Levantamento aerofotogramétrico;
- Projetos Básicos de engenharia dos trechos a serem concedidos

O método adotado para a análise de viabilidade foi o da Taxa Interna de Retorno (TIR), onde se considera um empreendimento atrativo financeiramente quando a Taxa Interna de Retorno é maior ou igual à Taxa de Mínima Atratividade da Empresa (TMA), baseado num fluxo de caixa. No caso das concessões o fluxo de caixa consistiu

nas *entradas* representadas pela cobrança do pedágio ao longo do período de concessão, e nas *saídas* que constituem as obras, serviços, e despesas administrativas/tributárias a serem realizados pelas concessionárias, de acordo com as necessidades detectadas nos trabalhos de campo.

O montante de *entradas* considerado para o Estudo de Viabilidade, compreendeu a projeção do fluxo de veículos e as tarifas de pedágio adotadas para um horizonte de concessão de 24 anos. Ressalte-se que o tráfego projetado foi minorado através da inserção de dois fatores inibidores/redutores do tráfego esperado, cuja demonstração não consta do citado trabalho:

- i) Considerou-se uma parcela de usuários que poderiam reduzir o número de viagens em função da cobrança do pedágio (efeito fuga), com base em pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Bonilha em Ago/95 em 14 trechos rodoviários do Estado;
- ii) A migração de parte do tráfego que utiliza as rodovias a serem concedidas para a FERROESTE, caracterizando uma mudança no modal de transporte.

Além da omissão dos índices adotados, também não consta do trabalho a metodologia utilizada quanto à magnitude e duração do efeito fuga, uma vez que a cobrança do pedágio impactaria o tráfego apenas a curto ou médio prazo, considerando-se um período de concessão de 24 anos.

O “Estudo da Receita”, que integra o Estudo de Viabilidade do Programa, cita ainda que a evolução do tráfego é de fundamental importância para a determinação do equilíbrio econômico-financeiro do negócio. Contudo, na seqüência alega que “os estudos de tráfego para esse tipo de trabalho servem como balizadores do potencial de receita e sua variação, por trecho de concessão, não precisando, necessariamente, ser muito detalhados, uma vez que a responsabilidade sobre a projeção caberá à futura Concessionária, que assumirá, contratualmente o ‘risco do tráfego’” (DER, 1996c).

Estas considerações da consultora contratada, avalizadas pela equipe de

governo responsável pela implantação do Programa tornar-se-iam, na sequência, um dos principais pontos de discussão, considerando que a determinação do tráfego é um dos componentes para a definição da tarifa básica e que o seu comportamento poderá tanto apresentar redução quanto acréscimo, cabendo ao Estado não somente uma análise detalhada do tráfego atual e futuro, como o acompanhamento dessa evolução para posteriores ajustes.

Por outro lado, as despesas consideradas ao longo da concessão foram majoradas, principalmente os investimentos iniciais, representadas pelas intervenções para recuperação emergencial e os melhoramentos que teriam por objetivo a operação das vias. Como justificativa para tais incrementos o Estudo alega que “O mercado de serviços rodoviários do Estado do Paraná irá viver um período de grande demanda, já que as expressivas quantidades previstas nos editais deverão ser aplicadas de forma concentrada em um período curto (6 meses).” (DER, 1996c)

Foram citados alguns serviços considerados mais críticos quanto à sua utilização na fase de recuperação emergencial, a partir dos seguintes fatores:

- a) Crescimento da demanda de materiais pétreos e derivados de petróleo e material para sinalização horizontal e vertical das vias, diminuindo a oferta e conseqüentemente aumentando os preços;
- b) Crescimento da demanda de máquinas e equipamentos rodoviários para pavimentação, tais como vibro-acabadoras e fresadoras e, o conseqüente aumento dos preços;
- c) Realização de serviços descontínuos não contemplados na Tabela de Custos do DER/PR, cuja operação é mais onerosa.

Com base nestes pressupostos, sem que seja mencionado qualquer estudo de demanda, o Estudo de Viabilidade considera “conservadoramente” adequado um acréscimo da ordem de 40% ao custo orçado para os serviços de Recuperação de Emergência, baseados nas tabelas convencionais.

Ainda assim, considerando os elementos minoradores do tráfego e

majoradores dos custos, acima expostos, que minimizaram os riscos, o Estudo indicou viabilidade para o empreendimento a uma Taxa Interna de Retorno da ordem de 22%.

A captura do processo pode ser vista, neste caso, sob dois aspectos: o Estado assumindo a responsabilidade por dados inconsistentes que afetariam o Programa permanentemente, atuando em favor de grupos de interesse mais bem organizados (STIGLER, 1971), e sancionando passivamente os interesses privados em detrimento do bem-estar social (VISCUSI, 1995). A partir do momento em que o Estado aceita como base de sustentação técnica para a implementação de todo o processo de concessão paranaense, a vigorar por 24 anos, com um alto grau complexidade e sofisticação, um estudo de viabilidade inconsistente, fundamentado em premissas não confirmadas, certamente estará comprometida a eficiência econômica do processo.

Outros estudos desenvolvidos sob a coordenação do Grupo de Concessões - GAPIT, incluindo a “Estrutura de Pedagiamento”, “Modelos de Operação” e “Estudos de Tráfego”, formam os elementos referenciais para a elaboração dos contratos e das tarifas básicas, cuja estrutura de composição não foi encontrada no pequeno acervo de documentos deixado pelo GAPIT na Secretaria dos Transportes e no DER/PR.

4.3 O PROGRAMA DE CONCESSÃO DE RODOVIAS DO ESTADO DO PARANÁ

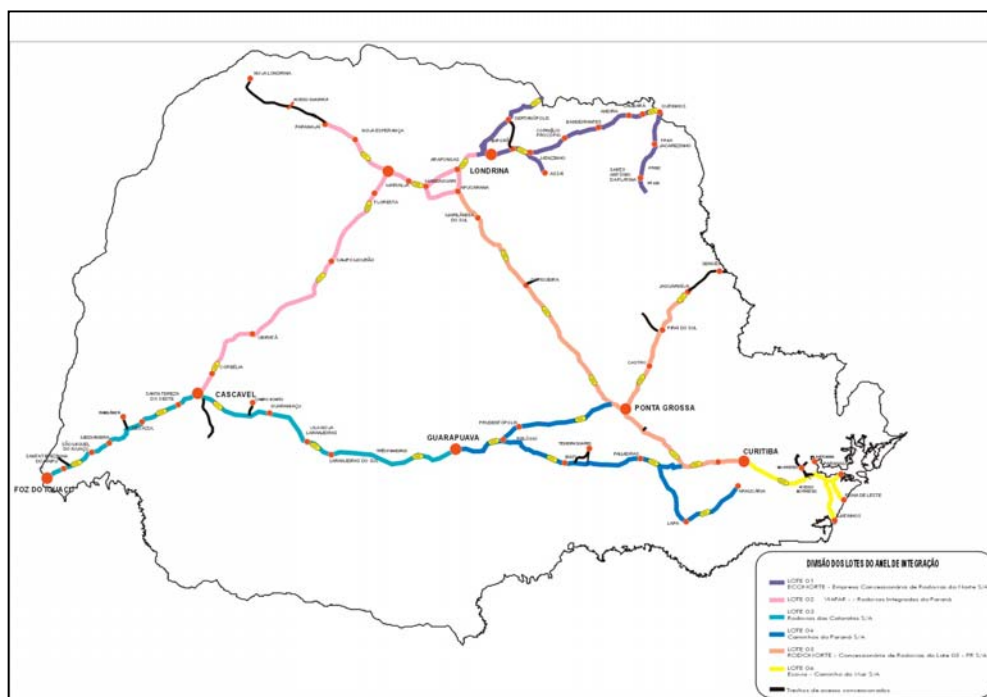
As rodovias que constituem o Programa de concessões do Paraná formam um polígono chamado de *Anel de Integração* que liga as principais cidades paranaenses (Ponta Grossa, Londrina, Maringá, Cascavel e Guarapuava) à capital do Estado e ao Porto de Paranaguá. O Programa foi concebido inicialmente, englobando 2.035,5 Km de estradas pavimentadas a serem concedidas, sendo 1.691,6 Km de rodovias federais e 343,9 Km de rodovias estaduais (DER, 1997b).

A idealização do *Anel de Integração* (FIGURA 2), pela equipe de governo do então Governador Jaime Lerner, foi sustentada pela proposta de descentralização do Estado com o intuito de oferecer uma infra-estrutura mais adequada ao interior, visando

atrair indústrias e novas oportunidades de serviços para os pólos regionais situados dentro do polígono (SETR, 1997). Foi dada uma nova roupagem a uma idéia já preconizada anteriormente, de dar um tratamento em rede à malha rodoviária a ser concedida, assim como a própria questão do pedagiamento nas rodovias, que circulou no meio técnico rodoviário e na esfera política paranaense desde o início dos anos 90.

O conceito de rede aplicado ao modelo paranaense, desde os anos 50 já era utilizado na Europa, notadamente na concessão de rodovias italianas, justificando-se pela maior otimização dos recursos aplicados no pedágio. O grande diferencial entre os modelos italiano e paranaense é que no primeiro, praticamente todas as concessionárias têm participação acionária do Estado.

FIGURA 2 – MAPA ESQUEMÁTICO DO ESTADO DO PARANÁ COM O ANEL DE INTEGRAÇÃO



Fonte: Diretoria de Operações-DER/PR

Cabe atribuir à equipe de governo de Jaime Lerner um excelente trabalho de marketing no sentido de divulgar a proposta de concessão de rodovias como sendo a “tábua de salvação” para os problemas do setor, revestida de ineditismo político e de convencimento ideológico.

4.3.1 Dispositivos Legais das Concessões

A implantação do Programa de Concessão, formalizada através dos contratos com as empresas concessionárias, foi precedida de medidas jurídicas necessárias à sua viabilização:

- Lei Complementar nº.76 DE 21/12/95 – Dispõe sobre concessão de serviços públicos no Estado do Paraná;
- Lei nº. 9.277 de 10/05/96 – Autoriza a União a delegar para os municípios, estados e Distrito federal a administração e exploração de rodovias e portos federais;
- Portaria nº. 368 de 11/09/96 – Determina o procedimento da delegação de que trata a Lei nº. 9.277/96;
- Convênios de Delegação de Rodovias nº 002/96 a 007/96 de 25/10/96 – celebrados entre o Ministério dos Transportes e o Estado do Paraná, delegando 1.691,6 Km de rodovias federais ao Estado do Paraná;
- Licitação – Editais de Concorrência nº001/96 a 006/96, respectivos a seis lotes, que totalizaram 2035,5 Km de rodovias para concessão, entre federais (1691,6 Km) e estaduais (343,9 Km).

4.3.2 O processo licitatório do Programa de Concessões

A licitação para implementação do Programa de Concessão de Rodovias no Estado do Paraná, foi desenvolvida em 03 fases distintas:

- i) Audiências Públicas – Realizadas nas cidades de Curitiba, Londrina, Maringá, Cascavel, Guarapuava e Ponta Grossa no período de 14/12/95 a 21/06/96;
- ii) Etapa de Pré-qualificação – os Editais de pré-qualificação lançados em janeiro/96, objetivaram a qualificação técnico-financeira dos interessados,

de forma a definir o conjunto de empresas em condições de atender os requisitos mínimos para a realização dos trabalhos. O resultado da Etapa de pré-qualificação foi divulgado em outubro/96;

- iii) Segunda Etapa – O Edital da segunda etapa, dirigido às empresas pré-qualificadas, divulgado em fevereiro/97, exigiu dos proponentes a apresentação de sua Metodologia de Execução, baseada no Conhecimento dos trabalhos a desenvolver e no Plano de Trabalho da empresa, além da Proposta Comercial contendo a *oferta* (número de quilômetros de rodovias de acesso a serem mantidas e conservadas durante o período de concessão).

Em agosto de 1996, 15 consórcios foram pré-qualificados para apresentar proposta técnica e comercial dos lotes do Programa. Desses, 14 efetivamente apresentaram propostas entre 16 e 18 de julho de 1997. O resultado final do processo licitatório foi divulgado em setembro de 1997 e a assinatura dos contratos deu-se em novembro daquele ano.

Os Editais indicavam os locais das 26 praças de pedágio e as respectivas tarifas a serem cobradas, ambos determinados pelo Governo (a exemplo do modelo espanhol), com base exclusivamente no Estudo de Viabilidade contratado.

As tarifas de pedágio foram diferenciadas por categorias de veículos em decorrência dos desgastes físicos que elas acarretam às rodovias implicando em custos diferenciados de manutenção. No Quadro 7 são apresentados os fatores multiplicadores aplicados às tarifas, por tipos de veículos, em função do número de eixos.

QUADRO 7 – FATOR DE MULTIPLICAÇÃO DE TARIFA

| CATEGORIA | TIPO DE VEÍCULO | Nº EIXOS | RODAGEM TRASEIRA | MULTIPLICADOR DE TARIFA |
|-----------|---|----------|------------------|-------------------------|
| 1 | automóvel, caminhonete e furgão | 2 | simples | 1,00 |
| 2 | caminhão leve, ônibus, caminhão-trator e furgão | 2 | dupla | 2,00 |
| 3 | automóvel c/ semi-reboque e caminhonete c/ semi-reboque | 3 | simples | 3,00 |
| 4 | caminhão, caminhão-trator, caminhão-trator c/ semi-reboque e ônibus | 3 | dupla | 3,00 |
| 5 | automóvel c/ reboque e caminhonete c/ reboque | 4 | simples | 4,00 |
| 6 | caminhão c/ reboque e caminhão-trator c/ semi-reboque | 4 | dupla | 4,00 |
| 7 | caminhão c/ reboque e caminhão-trator c/ semi-reboque | 5 | dupla | 5,00 |
| 8 | caminhão c/ reboque e caminhão-trator c/ semi-reboque | 6 | dupla | 6,00 |
| 9 | motocicleta, motonetas e bicicletas a motor | 2 | simples | 0,50 |

Fonte: Diretoria de Operações - DER/PR

Cabe destacar que na ocasião da determinação da tarifa em função do número de eixos, a frota existente possuía um fator de eixo FE – representativo do número médio de eixos em um trecho rodoviário – abaixo do número atual, função da alteração da frota devido aos avanços da indústria mecânica. Esta constatação pode ser feita a partir do quadro acima, onde estão previstas as tarifas para veículos de até 6 eixos. Atualmente, circula nas rodovias paranaenses expressiva quantidade de veículos de 7 eixos e até de 9 eixos.

As rodovias concedidas, divididas em 6 lotes, são apresentadas a seguir:

QUADRO 8 – TRECHOS DE RODOVIAS CONCEDIDAS – POR LOTES

| LOTE | RODOVIA | TRECHO | EXTENSÃO (Km) |
|-------|------------------------------|--|---------------|
| 1 | BR-369 PR-323 | Divisa PR/SP – Cambé Divisa PR/SP (Porto C. Naufal) – BR-369 | 245,1 |
| 2 | BR-158/369/376 PR-444/317 | Cambe – Maringá - Paranavaí Maringá – Campo Mourão - Cascavel | 474,1 |
| 3 | BR-277 | Foz do Iguaçu – Cascavel - Guarapuava | 387,1 |
| 4 | BR-277 BR-373 | Guarapuava –Relógio - São Luiz do Purunã Relógio – Caetano (Ponta Grossa) | 305,0 |
| 5 | BR-277/373/376 PR-151 | Curitiba - Ponta Grossa – Apucarana Ponta Grossa – Jaguariaíva | 487,5 |
| 6 | BR-277 PR-508 PR-407 | Curitiba – Paranaguá Alexandra – Matinhos BR-277 – Praia de Leste | 136,7 |
| TOTAL | | | 2.035,5 |

Fonte: Diretoria de Operações - DER/PR

O critério de julgamento para definição das propostas vencedoras foi o de maior oferta. Ou seja, a empresa vencedora de cada lote foi aquela que ofertou a maior extensão de segmentos adjacentes às rodovias principais, a serem recuperados e conservados pela concessionária durante o período de contrato. A oferta corresponde ao total 308,29 Km de rodovias.

QUADRO 9 – TRECHOS RODOVIÁRIOS DE ACESSO OFERTADOS

| LOTE | RODOVIA | TRECHO | EXTENSÃO OFERTADA (KM) | TOTAL OFERTA POR LOTE (KM) |
|--------------|---------|---|------------------------|----------------------------|
| 1 | PR-090 | Entr. BR-369(Ibiporã) – Entr. PR-323 (Sertanópolis) | 29,77 | 29,77 |
| 2 | BR-376 | Entr. PR-182(A)/PR-569(N. Londrina) – P/Paranavaí | 70,90 | 70,90 |
| 3 | PR-180 | Entr. BR-277(Cascavel) - Juvinópolis - Sta. Terezinha | 37,03 | 71,84 |
| | PR-874 | Itaipu -Terminal Turístico | 13,59 | |
| | PR-474 | Entr. BR-277 – Campo Bonito | 7,64 | |
| | PR-590 | Entr. BR-277 - Ramilândia | 13,58 | |
| 4 | PR-438 | Entr. BR-277 – Teixeira Soares | 17,10 | 17,10 |
| 5 | PR-092 | Entr. PR-151(A)-Entr. PR-151(B) | 7,20 | 80,28 |
| | PR-151 | Entr. PR-239(A)-Entr. PR-092 | 33,12 | |
| | PR-239 | Rio Itararé – Entr. PR-151 (Sengés) | 12,29 | |
| | PR-813 | Entr. BR-376 – Furnas | 1,30 | |
| | PR-340 | Ortigueira – Entr. BR-376 | 1,37 | |
| | PR-090 | Entr. PR-151 (B) – Entr. PRT-153 | 25,00 | |
| 6 | PR-804 | Entr. BR-277 – Entr. PR-408 | 2,60 | 38,40 |
| | PR-408 | Morretes – Entr. BR-277 | 13,20 | |
| | PR-408 | Entr. PR-340 – Morretes | 9,60 | |
| | PR-411 | Entr. PR-410 (S.J.G.) - Morretes | 13,00 | |
| TOTAL | | | | 308,29 |

Fonte: Diretoria de Operações – DER/PR

Após a finalização dos trabalhos de recuperação inicial, executados nas rodovias principais no 1º semestre de 1998 e da construção e instalação das praças de pedágio, a cobrança foi iniciada na 2ª quinzena de junho de 1998.

As empresas vencedoras dos seis lotes apresentadas a seguir, são formadas através de consórcios de empresas que na sua grande maioria se constituem de empresas construtoras de obras do setor rodoviário.

QUADRO 10 – EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS - COMPOSIÇÃO DOS CONSÓRCIOS

| LOTE | CONCESSIONÁRIA | EMPRESAS CONTROLADORAS |
|--------|---|--|
| Lote 1 | ECONORTE Empresa Concessionária de Rodovias do Norte S/A | Construtora Sanches Tripoloni LTDA Construtora Triunfo LTDA Coneville Serviços e Construções LTDA Ivai Engenharia de Obras S/A Grupo Acciona S/A Necso Entrecanales Cubiertas S/A Polledo S/A - Industrial, Construtora e Financeira |
| Lote 2 | VIAPAR Rodovias Integradas do Paraná S/A | Carioca Chistiani-Nielsen Engenharia S/A Queiroz Galvão Participações e Concessões S/A Contrutora Cowan LTDA Strata Concessionárias Integradas S/A |
| Lote 3 | RODOVIA DAS CATARATAS S/A | Administradora Clemente de Faria LTDA Civilia Engenharia LTDA DM Construtora de Obras LTDA Momento Engenharia de Construção Civil LTDA Rossi Participações LTDA Tibagi Engenharia, Construções e Mineração LTDA |
| Lote 4 | CAMINHOS DO PARANÁ S/A | América Empreendimentos LTDA Codi Construcción Obras de Ingenieria S/A Goetze Lobato Engenharia LTDA Jose Cartellone Construcciones Civiles LTDA Tucumann Engenharia e Empreendimentos LTDA Welbers Insua S/A Pattac Indústria e Comércio de Minerais LTDA Vereda Administração e Empreendimentos LTDA Wibra S/A |
| Lote 5 | RODONORTE Concessionária de Rodovias Integradas S/A | OSI – Odebrecht Serviços de Infra-Estrutura S/A Construtora Castilho de Porto Alegre S/A CCTRANS – Camargo Corrêa Transportes S/A Construtora Andrade Gutierrez S/A Porto de Cima Concessões S/A CESBE S/A – Engenharia e Empreendimentos |
| Lote 6 | ECOVIA Caminhos do Mar S/A | * Primav Construções e Comércio LTDA |

OBS: * A empresa Primav pertence ao Grupo C.R.Almeida

Fonte: DER, 2000

Não foi previsto *pagamento em dinheiro* pela outorga da concessão e/ou retenção de parcela das receitas decorrentes da exploração das rodovias (como é o caso das concessões em São Paulo).

A Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, no art. 15, define os critérios de julgamento da licitação como sendo:

“I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; (*Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.99*)

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; *(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)*

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII; *(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)*

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; *(Inciso incluído pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)*

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica; *(Inciso incluído pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)*

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou *(Inciso incluído pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)*

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas. *(Inciso incluído pela Lei nº 9.648, de 27.05.99).*” (BRASIL, 1995).

No inciso II, a forma de pagamento não é específica, permitindo que se estabeleça como pagamento qualquer forma de prestação, pecuniária ou não. Portanto, a recuperação, conservação e manutenção de rodovias de acesso, adotada pelo DER/PR como pagamento, não está em dissonância com a lei, embora tenha provocado sérios questionamentos (Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas do Estado efetuaram auditorias no Programa para verificar a legalidade dessa modalidade de licitação), por ter sido dada uma interpretação diferente à lei, para adaptá-la a uma situação desejada. A teoria econômica atribui a uma regulação eficiente, o seu respaldo em uma legislação específica para o setor regulado, que passa a servir como importante instrumento regulatório. O Programa paranaense, além de não possuir uma legislação específica para o setor rodoviário, não utiliza o único instrumento legal existente de forma adequada.

Além disso, esse tipo de licitação privilegia o interesse do Estado que se exime da necessidade de investir na malha ofertada, mas tende a supervalorizar a tarifa inicial, pois quanto maior seu valor, mais propenso estará o licitante em ofertar um montante maior pela outorga. Por outro lado, corre-se o risco de que a concessionária superestime seus custos, uma vez que não fixa tetos para valores unitários dos serviços

e, tais custos ainda sirvam de base para futuras solicitações de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, onerando ainda mais o usuário. Para FILHO (1997) [...] esse tipo de licitação propicia a elevação das tarifas ou a redução dos investimentos por parte do concessionário. Quem arca com os efeitos econômicos do pagamento feito pelo concessionário ao Estado é o consumidor. As tarifas terão de ser mais elevadas do que seriam se a licitação fosse do tipo de ‘menor preço’.”

Com isso, o processo de concessão não foi direcionado para a obtenção de eficiência produtiva que, segundo POSSAS *et al.* (1998) trata-se da criação de um ambiente competitivo capaz de induzir a uma redução futura de custos e preços de forma a permitir que os usuários se beneficiem com parte dos ganhos de produtividade a partir de tarifas menores. No processo paranaense o que ocorre é exatamente o contrário disto: há, de certa forma, um estímulo a elevar custos que se refletirão em tarifas maiores ao usuário, caracterizando novamente a captura do processo.

Considerando que a modalidade de licitação adotada foi a de maior oferta de trechos de acesso, para garantir a eficiência econômica do processo, as obras e serviços a serem realizados nesses trechos deveriam fazer parte do fluxo de caixa, assim como ocorre com as rodovias principais, com a definição dos períodos de execução e dos respectivos dispêndios. Esse procedimento, contudo, não é exigido pelo poder concedente, dando a opção ao concessionário de fazer o pagamento quando melhor lhe aprouver, dentro do prazo total do contrato, de 24 anos.

A escolha do julgamento pela maior oferta de trechos de acesso, em detrimento da opção pela menor tarifa, apesar do seu amparo legal, foi criticada pelo Tribunal de Contas da União, que determinou à Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT que, a partir da delegação de novos trechos de rodovias federais, passe a exigir a utilização do critério de menor valor da tarifa de pedágio no julgamento das propostas de licitação para concessão.

Assim como no Paraná, o processo mexicano, apresentado no capítulo 3, que também utilizou um critério de licitação bastante atípico – o menor prazo de exploração

das rodovias – demonstrou que a escolha de critérios pouco conhecidos e mal avaliados em termos de resultado final, pode causar danos irreparáveis à eficiência econômica do processo.

Para a elaboração desta dissertação foram solicitados ao DER/PR os estudos que deram origem à composição das tarifas básicas (cujos valores foram fixados nos Contratos). A resposta obtida foi de que esses estudos nunca foram encontrados, o que impossibilita qualquer análise sobre a aferição dos valores inicialmente propostos.

O cálculo dos investimentos a serem aplicados nas rodovias principais (Quadro 11) foi feito a partir dos quantitativos de obras levantados e da aplicação dos preços unitários praticados pelo DER/PR. Tais quantidades passaram a compor o Programa de Exploração da Rodovia – PER (Anexo V dos Contratos de Concessão) e fundamentaram a formulação das propostas comerciais das empresas licitantes.

O modelo de operação e conservação previu a implantação de serviços de: assistência aos usuários (durante 24 horas por dia) envolvendo atendimento médico, socorro mecânico e telefonia; estruturas de gestão, monitoramento de tráfego, conservação rotineira e periódica dos trechos; além da reforma dos postos de pesagem fixos e da Polícia Rodoviária Federal.

QUADRO 11 – INVESTIMENTOS TOTAIS PREVISTOS – 24 ANOS DE CONCESSÃO

| DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS/OBRAS | VALOR (R\$ Mil) |
|---|-----------------|
| Recuperação inicial (6 primeiros meses) | 90.000 |
| Restauração | 369.000 |
| Ampliação da capacidade | 1.840.000 |
| Operação e conservação | 430.000 |
| Manutenção preventiva (ou periódica) | 581.000 |
| TOTAL GERAL | 3.310.000 |

Fonte: DER, 1995

A manutenção periódica, responsável pela recuperação do pavimento e da sinalização horizontal, distingue-se da conservação de rotina por se realizar em ciclos alongados e, é exigida quando o fim da vida útil dos serviços compromete a segurança e

o conforto do usuário. Durante os 24 anos de concessão foram previstos três ciclos de manutenção, um a cada oito anos.

O aumento da capacidade de tráfego e a melhoria das condições de segurança são objetivos das obras de ampliação e melhoria das rodovias e englobam os itens 2 a 10 do Quadro 12, a seguir:

QUADRO 12 – OBRAS PREVISTAS PARA OS 24 ANOS DE CONCESSÃO

| ITEM | DESCRIÇÃO | QUANTIDADE | UNIDADE |
|------|------------------------------------|------------|------------|
| 1 | Restauração | 2.035,5 | Km |
| 2 | Duplicação | 855,5 | Km |
| 3 | Construção de Marginais | 263 | Km |
| 4 | Contornos em pista simples | 26 | Km |
| 5 | Contornos em pista dupla | 201 | Km |
| 6 | Execução de 3 ^{as} Faixas | 377 | Km |
| 7 | Correções Geométricas | 132 | Km |
| 8 | Barreiras tipo New Jersey | 156 | Km |
| 9 | Novas Interseções | 435 | Interseção |
| 10 | Passarelas | 21 | Passarela |

Fonte: Diretoria de Operações – DER/PR

Nas concessões paranaenses, as obras de melhoria e ampliação da capacidade, à época do seu lançamento (Quadro 10), representavam 56% do volume total de investimentos previstos, número bem maior que os encontrados nas concessões federais e do Estado de São Paulo. A ênfase exagerada nestas despesas, além da repercussão na definição da tarifa básica, aumenta a complexidade do Programa em termos de gestão.

O modelo mexicano, iniciado de forma bastante ambiciosa em 1988, demonstra que a complexidade das metas estabelecidas podem comprometer o processo de concessão. Em 1995, portanto na fase de planejamento do Programa do Paraná, ainda se observava no México os resultados positivos da ampliação da sua malha viária. Contudo, já eram visíveis também o comprometimento do sistema financeiro do país e o elevado grau de inadimplência das concessionárias, fatores que não foram devidamente avaliados pela equipe encarregada de implantar o programa paranaense.

4.3.3 A gestão do Programa de Concessões

O Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná até a implantação do Programa de Concessão de Rodovias teve sua estrutura voltada exclusivamente para a construção, restauração e conservação da malha viária estadual. Ressalte-se que entre as décadas de 70 e 80, o DER do Paraná esteve entre os melhores do país, exportando conhecimento e tecnologia para outros estados e até mesmo para outros países, através de técnicos conhecidos internacionalmente.

Com o esvaziamento dos recursos destinados ao setor rodoviário paranaense, a exemplo do que ocorreu a nível nacional, somaram-se três fatores que contribuíram significativamente para o desmantelamento da máquina pública: (i) a descontinuidade de planejamento em políticas públicas, decorrente da crescente ingerência política em detrimento de critérios técnicos, o que resultou em perda de credibilidade para o setor público rodoviário; (ii) as baixas sofridas e não repostas, pelo quadro de pessoal do DER do Paraná, seja por aposentadoria ou ainda por afastamento voluntário de técnicos absorvidos pela iniciativa privada e; (iii) a falta de treinamento e cursos de atualização para o quadro de pessoal remanescente, provocando um atraso tecnológico.

Desta forma, o corpo técnico do DER/PR, que até então jamais tivera experiência técnico-administrativa voltada para a concessão de rodovias, também institucionalmente necessitava de uma nova organização. Contudo, com a extrema rapidez com que o Programa de Concessão iniciou, a sua coordenação ficou a cargo da Diretoria de Conservação do DER. Posteriormente, na reestruturação do órgão, a ação de conservação passou para a Diretoria de Operações, na qual foi criada a Coordenadoria de Concessão e Pedagiamento, responsável atualmente, pela coordenação e gerenciamento das ações relativas ao Programa de Concessões, embora as decisões políticas pertinentes sejam tomadas diretamente pela Casa Civil.

O Grupo de Concessões - GAPIT, que até então controlava todas as ações e decisões referentes ao processo de concessão, da mesma forma e rapidez com que se instalou nas dependências da Secretaria dos Transportes, se desmobilizou, deixando documentação incompleta e nenhum dado eletrônico, uma vez que os hardwares

utilizados pela equipe foram todos formatados.

Não tendo sido definido um marco regulatório para possibilitar uma gestão mais eficiente, o DER/PR dispõe como instrumento de gestão apenas o contrato de concessão.

4.3.4 O apoio à gestão e as divergências do processo

Para dar apoio e assessoramento à fiscalização das obras e serviços realizados pelas concessionárias, o DER/PR firmou 7 contratos com empresas de consultoria, descritas no Quadro 13, sendo um contrato para cada lote e um para apoio à supervisão geral do Programa, todos formados por duas empresas consorciadas.

QUADRO 13 – EMPRESAS DE CONSULTORIA – CONCESSÃO DO PARANÁ

| ATUAÇÃO | CONCESSIONÁRIA | CONSULTORA |
|-------------------|-----------------------|---------------------|
| LOTE 1 | ECONORTE | UNIDEC-PRODEC |
| LOTE 2 | VIAPAR | ENGEFOTO-AMPLA |
| LOTE 3 | RODOVIA DAS CATARATAS | ENEFER-DALCON |
| LOTE 4 | CAMINHOS DO PARANÁ | VEGA-CONSPER |
| LOTE 5 | RODONORTE | ESTEIO-CAL |
| LOTE 6 | ECOVIA | ENGEMIM-CONCREMAT |
| CONSULTORIA GERAL | | SONDOTÉCNICA-BRUMER |

Fonte: Diretoria de Operações – DER/PR

Ao final do mês de julho de 1998, o governo Jaime Lerner promoveu uma redução tarifária através de Termo de Alteração Unilateral dos contratos de concessão (DER, 1997c), que teve como consequência uma disputa judicial entre o DER/PR e as Concessionárias, caracterizando a fragilidade na gestão do Programa de Concessões. Na ocasião, o DER/PR procurou auxílio especializado objetivando a busca de soluções para os impasses criados. O primeiro material a esse respeito, contratado em 1999, constitui-se de Parecer sobre aspectos ligados a financiabilidade dos contratos de concessão que compõem o Anel de Integração e, “[...] comprova a existência do

desequilíbrio econômico-financeiro dos seis contratos de concessão.” (KNOEPFELMACHER, 1999).

Novamente, a partir da teoria econômica observamos os sinais de captura do Programa, pois segundo STIGLER (1971) o comportamento dos legisladores – neste caso reduzindo a tarifa de forma eleitoreira - é guiado pelo seu desejo de permanecer no poder.

Em março de 2000, foram assinados Termos Aditivos aos Contratos de Concessão para ajustar os níveis tarifários alterados pelo Termo Unilateral²⁵ que foi imposto pelo Governo do Estado em 1998, reduzindo as tarifas de pedágio em 50%. Para possibilitar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, foram definidas as seguintes alterações: (i) reformulação dos cronogramas inicialmente previstos, suprimindo 15% dos investimentos para todo o período de concessão; (ii) criação de categorias diferenciadas para veículos pesados com respectiva distinção de tarifas; (iii) transferência ao DER/PR da obrigação de promover desapropriações e; (iv) modificação das datas de reajuste das tarifas.

No final de 2000 as empresas de consultoria do Programa elaboraram, a pedido do DER/PR, um documento “visando o entendimento e solução de como gerenciar as concessões do Anel de Integração.” As conclusões apresentadas pelo trabalho, indicam que o Programa de Concessões precisa ser “repensado” de forma a que os agentes envolvidos no processo exerçam seus papéis em consonância com o objetivo proposto, de prestar um serviço adequado ao usuário das rodovias paranaenses (DER, 2001).

O documento aponta entre os problemas estruturais básicos do programa paranaense a constatação de que o objeto da concessão estava relacionado apenas à “concessão de obras públicas” e não à “prestação de serviços públicos”, apresentado na cláusula VI do contrato de concessão: “Este CONTRATO tem por objeto a recuperação, o melhoramento, a manutenção, a conservação, a operação e a exploração das rodovias

²⁵ Ver maior detalhamento no Capítulo 5, item 5.2

principais e a recuperação, conservação e manutenção dos trechos rodoviários de acesso do LOTE.” (DER, 1997d). Apesar de não discorrer mais sobre o problema apontado, o trabalho levanta uma abordagem extremamente importante, tendo em vista a relação direta entre a prestação de serviço público e o usuário.

A concessão de rodovias envolve a associação desses dois conceitos, destacando-se que a obra pública gera um produto e o serviço público uma atividade, que tende a gerar utilidade ao usuário (MACHADO, 2002). A figura do usuário como o centro do sistema, fica prejudicada a partir da omissão no contrato da prestação de serviço público. Apesar de parecer uma questão meramente conceitual, na prática foi o que se observou, desde o planejamento pouco transparente, passando pela escolha do modelo licitatório e culminando na atitude unilateral do Governo em reduzir as tarifas sem o devido cuidado de avaliar a sua repercussão futura no Programa, que por fim acarretou em reajuste tarifário e redução de melhorias das vias.

As experiências internacionais, principalmente da Argentina, cujas concessões são anteriores às paranaenses sinalizavam, desde o início da década de 90, para a importância do usuário no processo, uma vez que somente a partir das pressões provocadas pela população argentina é que governo e concessionárias passaram a tratar o usuário como um cliente que deveria ser satisfeito nas suas necessidades quanto à utilização da via, até porque ele é o financiador de todo o sistema.

Não aproveitando a experiência vizinha, o programa paranaense foi extremamente falho na consideração da figura do usuário, cujas precárias condições de avaliar sua real importância no sucesso ou insucesso das concessões, manifestou-se de forma bastante isolada e sempre contrária ao pedagiamento (greve de caminhoneiros em 1999, manifestações diversas das entidades representativas de transportadores de cargas, cooperativas agrícolas, etc.) com pouca ou nenhuma repercussão para a continuidade do processo até o momento, mas cujo potencial em termos de organização, jamais deve ser desprezado.

O trabalho contratado pelo DER/PR em outro momento destaca como uma

das conclusões básicas o fato de que “[...] o usuário não foi ainda incorporado de forma consistente nas atividades de gestão e fiscalização das Concessões.” (DER, 2001a). Realmente, apesar das limitações do usuário (descritas no capítulo 5), quanto maior a transparência do processo, maior a facilidade de sua fiscalização pelo próprio usuário.

Em 2002, novamente foram celebrados Termos Aditivos aos Contratos de Concessão, por conta da incorporação ao Programa, de novos trechos a serem explorados²⁶. Assim como em 2000, essa alteração no escopo do Programa, com a finalidade de promover o reequilíbrio dos contratos, resultou em diminuição dos investimentos previstos, representada pelo cancelamento e/ou postergação de obras de melhoria e ampliação de capacidade das vias.

A título informativo, são apresentados os Termos Aditivos e seus respectivos Contratos, que fazem parte o acervo de documentos legais do Programa:

QUADRO 14 – TERMOS ADITIVOS AOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

| LOTE | Nº CONTRATO | TERMOS ADITIVOS ASSINADOS EM 2000 | TERMOS ADITIVOS ASSINADOS EM 2002 |
|------|-------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1 | 071/97 | 014/00 | 034/02 |
| 2 | 072/97 | 015/00 | 015/02 |
| 3 | 073/97 | 016/00 | 087/02 |
| 4 | 074/97 | 017/00 | 086/02 |
| 5 | 075/97 | 018/00 | 033/02 |
| 6 | 076/97 | 019/00 | 019/02 |

Fonte: Diretoria de Operações – DER/PR

4.3.5 As estatísticas atuais do Programa

Com a incorporação de novos trechos, o Programa de Concessão de Rodovias

²⁶ Precedendo ao aditamento dos contratos de concessão forma formalizados aditivos aos Convênios de Delegação entre o Estado do Paraná e o Ministério dos Transportes, como segue: 1º Termo Aditivo (14/11/01) ao Convênio nº 002/96 e 1º Termo Aditivo (20/09/02) ao Convênio nº 005/96, incluindo respectivamente 51,6 Km e 42,9 Km de rodovias entre as delegadas ao Paraná.

do Paraná totaliza atualmente 2.492,52 Km de rodovias (Anexo 1), sendo que as principais vias concedidas estão distribuídas em 2.184,23 Km e, as rodovias de acesso (oferta) somam 308,29 Km (SETR, 2005).

Desde a implantação do Programa de Concessão de Rodovias, cuja cobrança de pedágio iniciada em julho de 1998, marcou o ano 1, foram investidos pelas concessionárias R\$ 626,6 milhões nas rodovias paranaenses. A Tabela 2 apresenta os investimentos acumulados até dezembro de 2004 (ano 7), por lote e por tipo de serviço²⁷.

TABELA 2 – RESUMO DOS INVESTIMENTOS REALIZADOS ATÉ O ANO 7 DA CONCESSÃO

| ITEM | INTERVENÇÕES FÍSICAS | Und | TOTAL ATÉ ANO 7 | | | | | | TOTAL ANEL ATÉ ANO 7 (Dez/2004) |
|-----------------------|---------------------------------------|-----|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|---|
| | | | LOTE 1 | LOTE 2 | LOTE 3 | LOTE 4 | LOTE 5 | LOTE 6 | |
| 1 | Recuperação Inicial (Rod. principais) | km | 9.739.390 | 36.660.810 | 21.918.600 | 33.943.030 | 52.094.450 | 10.576.360 | 164.932.640 |
| 2 | Restauração das rodovias Principais | km | 14.286.730 | 43.890.660 | 33.882.000 | 17.933.150 | 150.684.730 | 12.092.850 | 272.770.120 |
| 3.1 | Duplicação | km | 6.108.090 | 39.568.660 | 33.692.480 | 319.310 | 44.554.760 | 0 | 124.243.300 |
| 3.2 | Contorno em pista simples | km | 0 | 5.090.560 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5.090.560 |
| 3.3 | Contorno em pista dupla | km | 15.593.780 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15.593.780 |
| 3.4 | Terceira-Faixa | km | 0 | 0 | 735.350 | 3.839.620 | 21.636.420 | 0 | 26.211.390 |
| 3.5 | Marginal | km | 0 | 2.990.790 | 0 | 0 | 1.349.080 | 0 | 4.339.870 |
| 3.6 | Passarela | und | 809.810 | 716.607 | 477.470 | 316.790 | 1.650.000 | 970.401 | 4.941.078 |
| 3.7 | Interseção | und | 365.190 | 240.120 | 0 | 1.492.090 | 0 | 3.447.650 | 5.545.050 |
| 3.8 | OAE - Alargamento/Recuperação | und | 0 | 0 | 0 | 2.732.040 | 0 | 0 | 2.732.040 |
| 3.9 | Posto de Fiscalização | und | 0 | 200.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 200.000 |
| TOTAL POR LOTE | | | 46.902.990 | 129.358.207 | 90.705.900 | 60.576.030 | 271.969.440 | 27.087.261 | 626.599.828 |

FONTE: Diretoria de Operações/DER/PR

Os investimentos definidos inicialmente ficaram comprometidos pelas diversas modificações impostas ao Programa, desde a alteração unilateral em 1998, passando pelos Termos Aditivos em 2000 e 2002 e, culminando nos pré-acordos que estão em fase de negociação entre Governo do Estado e Concessionárias, que sugerem

²⁷ Como anexo do presente trabalho (Anexos 2 e 3) estão apresentados os detalhamentos de investimentos físicos (obras) e financeiros (valores), realizados anualmente em cada lote de concessão.

uma redução de 30% nas tarifas de pedágio.

A arrecadação global das 6 Empresas, com base nos levantamentos de fluxo veicular, atingiu o acumulado até janeiro de 2005, de R\$ 49.617.071,60 (DER, 2005).

A Tabela 3 reúne as obras realizadas até dezembro de 2004, conforme informações da Coordenadoria de Concessão e Pedagiamento do DER/PR.

TABELA 3 – RESUMO DAS OBRAS REALIZADAS ATÉ O ANO 7 DA CONCESSÃO

| ITEM | INTERVENÇÕES FÍSICAS | Und | TOTAL ATÉ O ANO 7 | | | | | | TOTAL ANEL ATÉ ANO 7 |
|------|---------------------------------------|-----|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------|
| | | | LOTE 1 | LOTE 2 | LOTE 3 | LOTE 4 | LOTE 5 | LOTE 6 | |
| 1 | Recuperação Inicial (Rod. principais) | km | 311,00 | 474,10 | 387,10 | 388,80 | 487,50 | 136,70 | 2.185,20 |
| 2.1 | Restauração das rodovias Principais | km | 61,00 | 264,67 | 282,69 | 124,57 | 412,37 | 77,50 | 1.222,81 |
| 3.1 | Duplicação | km | 4,86 | 47,93 | 42,61 | 0,24 | 43,11 | | 138,75 |
| 3.2 | Contorno em pista simples | km | | 20,91 | | | | | 20,91 |
| 3.3 | Contorno em pista dupla | km | 12,41 | | | | | | 12,41 |
| 3.4 | Terceira-Faixa | km | | | 2,20 | 25,99 | 81,34 | | 109,52 |
| 3.5 | Marginal | km | | 3,39 | | | 2,61 | | 6,00 |
| 3.6 | Passarela | und | 7 | 9 | 8 | 4 | 11 | 6 | 45 |
| 3.7 | Interseção | und | 3 | 4 | | 2,23 | | 3 | 12,23 |
| 3.8 | OAE - Alargamento / Recuperação | und | 2 | | 1 | 8 | 37 | 8 | 56 |
| 3.9 | Posto de Fiscalização | und | 9 | 15 | 7 | 6 | 9 | 2 | 48 |
| 4 | Recuperação-Inicial Trechos Acesso | km | | 70,90 | 21,22 | 17,10 | 80,28 | 13,00 | 202,50 |

FONTE: Diretoria de Operações/DER/PR

Sem as alterações impostas ao Programa de Concessões do Paraná, a despeito das falhas apontadas em seu planejamento e implantação, no ano 7 (portanto em 2004) todas as duplicações previstas estariam concluídas. Contudo, conforme indicado na Tabela 3, o volume de duplicações executadas, acumulado até dezembro de 2004, era de 138,75 Km, que corresponde a 16,2 % do total inicialmente definido.

As alterações na programação de obras ocorreram devido à imposição do Termo de Alteração Unilateral feito pelo Governo, reduzindo as tarifas em 50%. Para que fosse restituído ao contrato o equilíbrio econômico-financeiro, diversas obras foram remanejadas e/ou excluídas do Programa. Portanto, as empresas concessionárias não

estão descumprindo as metas estabelecidas, estão apenas adaptando-se a novas metas que foram definidas posteriormente.

O que ocorre nesta situação, é que o planejamento inicialmente feito indicava a necessidade de duplicação de determinados trechos em certos períodos, de forma a beneficiar o usuário, que ao longo desse tempo vem capitalizando as concessionárias através do pagamento de pedágio. As alterações de metas, em função da redução das tarifas por um tempo relativamente curto, provocaram um prejuízo aos usuários (de não poder trafegar em rodovias duplicadas) que envolve um tempo relativamente muito maior.

As tarifas atuais de pedágio, bem como a localização das praças de cobrança existentes está apresentada no Anexo 4 da presente dissertação.

BREVES CONSIDERAÇÕES

A idéia de pedagiamento em uma rede de rodovias interligando o Estado não é do Governo Jaime Lerner. As evidências encontradas no acervo da Secretaria dos Transportes demonstram que desde o início dos anos 90 este assunto vem sendo desenvolvido pelos técnicos rodoviários do Paraná. Contudo, o planejamento e a implantação do Programa de Concessão de Rodovias foi conduzido de forma autônoma e independente desprezando aspectos importantes dos trabalhos existentes.

A despeito de não ter causado nenhuma repercussão ou interferência no processo de concessão implantado, a existência do estudo sobre pedagiamento evidencia o caráter impositivo do Programa de Concessões aos técnicos rodoviários, que não tiveram chance de manifestar qualquer sugestão, nem tampouco se preparar para o novo modelo de atuação do Estado que estava se desenhando.

A forma apressada com que foi planejado e implementado o processo de concessão contrasta com a proposição de criação de um ambiente regulatório adequado que permitisse a exeqüibilidade do Programa e ainda, reflete erros estruturais e de

decisão que culminam atualmente em conflitos intermináveis entre os agentes envolvidos. Um dos erros estruturais é, por exemplo, a utilização de dados pouco detalhados para a constituição da tarifa básica. Outro erro, este de decisão, foi a escolha do tipo de licitação, abrindo mão do modelo de menor tarifa.

Na evolução dos conflitos, surgem as tentativas do poder público de alterar arbitrariamente as regras já estabelecidas e por ele mesmo acordadas, comprometendo ainda mais a exequibilidade do processo e a sua eficiência quanto aos resultados propostos de garantir a integridade do interesse público.

O usuário, que é o agente financiador de todo o processo (através do pagamento do pedágio), é negligenciado ao longo do processo, seja pela adoção de um modelo licitatório que não estimula a menor tarifa, seja pelas diversas arbitrariedades do poder público (Termo de Alteração Unilateral e Tentativa de Encampação) que comprometem os investimentos em rodovias, pela falta de fiscalização adequada que pode incentivar o aumento de tarifas, ou ainda pela falta de transparência de todo o processo que aumenta o descrédito em relação ao seu sucesso.

Nesse contexto, sem a existência de uma estrutura regulatória que minimamente possa garantir seu êxito, o processo de concessão fica à mercê dos aspectos legais acordados através do contrato de concessão que será detalhado no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 5

5. O CONTRATO DE CONCESSÃO

Os Contratos de Concessão de Obras Públicas, celebrados entre o Estado do Paraná, por intermédio do DER/PR, tendo a União como interveniente, através do Ministério dos Transportes, e as Empresas Concessionárias vencedoras no processo licitatório nos diversos lotes, assinados em 14/11/97, em virtude da inexistência de outros dispositivos reguladores constituem o instrumento de que dispõe o Governo no sentido de regulamentar as relações entre o poder concedente e as concessionárias, visando basicamente o cumprimento pela contratada do disposto no Programa de Exploração do Lote - PER, mediante a cobrança de pedágio nas rodovias sob concessão.

No presente capítulo são apresentados os principais pontos do Contrato de Concessão de Obras Públicas nº 072/97²⁸, objeto da Concorrência Pública Internacional nº 002/96, celebrado entre o Estado do Paraná e a Empresa Rodovias Integradas do Paraná S/A-VIAPAR. Por outro lado, de forma a ilustrar os diversos aspectos jurídicos e técnicos surgidos durante o processo, serão enfatizados os itens contratuais relevantes, e aqueles que envolvem situações de interesse das partes envolvidas, com suas implicações imediatas e reflexos no andamento do Programa de Concessões, além de abordar os mecanismos de reajuste previstos no contrato e aspectos relativos à fiscalização dos serviços.

5.1 ASPECTOS DO CONTRATO

O Termo Contratual relativo à Concessão de Rodovias é complementado pelos anexos a seguir relacionados:

- i) Convênio de Delegação;
- ii) Descrição do Lote;
- iii) Relação de trechos rodoviários de acesso;
- iv) Programa de Exploração do Lote;
- v) Estrutura Tarifária;
- vi) Relação de Bens a serem cedidos à Concessionária;
- vii) Informações sobre o meio ambiente;
- viii) Projeto Básico.

O prazo de concessão é de 24 anos, e o contrato é regulado pelas disposições nele contidas e pelos preceitos de Direito Público, além da Teoria Geral dos Contratos e as disposições de direito privado.

A cláusula IV (item 2), estabelece em linhas gerais as prerrogativas do DER/PR, em relação ao Contrato de Concessão:

- “a) alterá-lo, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público;
- b) declarar caducidade;
- c) fiscalizar-lhe a execução;
- d) aplicar sanções, motivadas pela sua inexecução parcial ou total.” (DER, 1997d).

No entanto, as cláusulas econômico-financeiras do contrato não podem ser alteradas e são salvaguardadas pelo contido no item 03 da cláusula IV: “As cláusulas econômico-financeiras deste CONTRATO não podem ser alteradas sem prévia concordância da CONCESSIONÁRIA”.

Identifica-se neste aspecto, o caráter antitético das concessões paranaenses, uma vez que o contrato num primeiro momento dá poderes ao Estado para alterá-lo unilateralmente em função do interesse público e, em momento seguinte cria

²⁸ O Contrato nº 072/97 foi escolhido de forma aleatória, como estudo de caso. Como todos os demais contratos de concessão do Programa têm o mesmo teor, as considerações acerca de um, valem para os demais.

mecanismos que dificultam sua consecução.

Com relação à autoridade do DER/PR para intervir na concessão e extingui-la, a cláusula XXIII – “Dos Direitos e das Obrigações do DER”, define as incumbências do DER/PR:

“c) intervir nas concessões, nos casos e nas condições previstos neste contrato;

d) alterar o CONTRATO e extinguir a concessão, nos casos nele previstos.”

(DER, 1997).

A intervenção prevista no item c, é definida na cláusula XXVII, onde o DER/PR, através de Decreto do Governador assume o controle das concessões a fim de assegurar a correta execução das obras e a adequada prestação dos serviços. Declarada a intervenção, o DER/PR instaurará processo administrativo, assegurando amplo direito de defesa. A intervenção tem prazo máximo de 180 dias e, não sendo extinta a concessão, os trechos e as rodovias serão devolvidos à concessionária.

As condições para a extinção da concessão, são previstas na cláusula XXVIII:

“a) advento do termo contratual;

b) encampação;

c) caducidade;

d) rescisão;

e) anulação;

f) falência ou extinção da Empresa Concessionária.” (DER, 1997d).

Contudo, a extinção da concessão através das condições expostas, envolve outros aspectos que a tornam muito mais complexa e de difícil viabilização, como será exposto no item 5.3.

5.2 O TERMO DE ALTERAÇÃO UNILATERAL: UMA AÇÃO ARBITRÁRIA DECORRENTE DA AUSÊNCIA DE MARCO REGULATÓRIO

Durante o exercício da Concessão, atendendo à manifestação dos usuários, o

Governo do Estado em 1998 alterou unilateralmente o contrato de concessão, fundamentado na cláusula IV (item 2), já apresentada.

Esta medida promoveu uma alteração tarifária através da aplicação de redutores da ordem de 0,5 para os primeiros três anos, 0,8 para o período de 4º. ao 6º. ano e de 0,9 para o período do 7º. ao 9º. ano, voltando a tarifa aos padrões normais no 10º. ano. Em contrapartida, o Governo propôs a revisão dos programas de investimento, de forma a proceder ao equilíbrio econômico-financeiro, sob condições consideradas insuficientes pelas concessionárias que buscaram respaldo jurídico, culminando com medida liminar que as desobrigou da realização dos investimentos previstos.

Esta ação radical do Governo, colocada em prática no início de uma campanha eleitoral, trouxe prejuízos para ambas as partes, rompendo com a harmonia necessária ao processo e fazendo com que os investimentos ficassem restritos aos serviços de operação, conservação e manutenção dos trechos concedidos.

O resultado deste período de redução tarifária promoveu, entre outras implicações: (i) aumento da desconfiança dos agentes financiadores quanto ao futuro do empreendimento, dificultando as negociações de financiamentos de longo prazo em andamento e as futuras; (ii) risco de comprometimento do Programa perante a opinião pública, uma vez que as intervenções estariam restritas à operação e conservação das vias, fazendo com que o usuário, não percebendo melhorias significativas, colocasse em descrédito todo o processo.

Por outro lado, como bem observado no trabalho de KNOEPFELMACHER (1999, p.18), “[...] as propostas de reequilíbrio apresentadas pelo Poder Concedente envolveram um raciocínio pelo qual os custos e despesas operacionais constantes das propostas das seis concessionárias foram alterados pela aplicação de fatores redutores. Essa prática não é adequada, pois os orçamentos de custos e despesas operacionais são partes integrantes do plano de negócios das concessionárias e, portanto, a única forma de alterar-se esses orçamentos seria alterando-se os encargos a elas impostos. Nada indica que haja relação direta entre a redução de receitas decorrente da alteração das tarifas concedidas pelo Poder Concedente e a redução de despesas administrativas e operacionais nas rodovias,

pois não houve alteração de encargos.”

Esta observação reflete o caráter político da redução tarifária, uma vez que o índice aplicado não foi precedido de estudos necessários que demonstrassem o impacto da medida nos diversos itens contratados.

A captura do processo fica evidenciada na medida em que o Poder Público tenta garantir apoio político de seus eleitores, guiado pelo seu desejo de permanecer no poder. A ausência de regras claras e bem definidas em um marco regulatório dificulta até mesmo a avaliação das repercussões de medidas como esta, na evolução do Programa.

5.3 A TENTATIVA DE ENCAMPAÇÃO: CONTINUIDADE DE CONFRONTO FRENTE À AUSÊNCIA DE UMA ESTRUTURA REGULATÓRIA

O atual Governo, desde a campanha eleitoral, estabeleceu como sua plataforma a redução das tarifas do pedágio ou ainda, sua extinção. Neste período, várias manobras jurídicas e técnicas foram realizadas, de ambas as partes, no intuito de assegurar os direitos previstos em contrato. Desde a divulgação por parte do Governo do Estado do *Decreto de Encampação*²⁹ mediante ato governamental, o assunto Concessão tornou-se freqüente na esfera judicial e na mídia nacional. De fato, dentre as alternativas contratuais, a encampação é aquela que não depende do desempenho da concessionária no exercício do contrato para sua decretação. No entanto, o contrato prevê na cláusula XXVII (item 8), uma indenização às concessionárias proveniente de:

- i) prévia indenização das parcelas dos investimentos realizados não amortizados ou depreciados, por ocasião da encampação;
- ii) prévia assunção perante instituições financeiras credoras, das obrigações contratuais da concessionária;

²⁹ Encampação é a retomada do serviço pelo poder concedente por motivos de interesse público.

- iii) prévia indenização às concessionárias da totalidade dos débitos remanescentes perante instituições financeiras credoras;
- iv) prévia indenização de todos os encargos e ônus decorrentes de multas, rescisões e indenizações, devidos a terceiros, fornecedores, inclusive honorários advocatícios;
- v) prévia indenização a título de remuneração do capital, através da margem de receita líquida prevista para o prazo restante da concessão.

Os Decretos de encampação assinados pelo governador em janeiro de 2004 para os cinco lotes da Concessão, foram precedidos de Lei Estadual específica, conforme prevê o contrato, aprovado pela Assembléia Legislativa em julho/2003. Na época, o Governo Estadual estimava uma indenização a ser paga previamente às concessionárias da ordem de R\$ 900 milhões, bem inferior ao valor cujo cálculo foi imputado à Fundação Getulio Vargas em aproximadamente R\$ 4 bilhões. Na ocasião, o Secretário de Finanças do Estado já havia descartado a possibilidade do Tesouro Público arcar com os custos de indenização, mesmo considerando o valor divulgado pelo Governo. Ao mesmo tempo, o Tribunal Regional Federal/4^a. Região, através de decisão do desembargador federal Luiz Carlos de Castro Lugon, acolheu recurso das concessionárias contra a medida.

A partir dos conflitos gerados com a tentativa de encampação, mais uma vez a falta de definição das regras através de um suporte regulatório que pudesse dar respaldo jurídico ao Programa denuncia os descaminhos do processo em relação às postulações teóricas sobre o assunto.

5.4 A TARIFA BÁSICA: UMA MODELAGEM QUESTIONADA

A tarifa básica, nos modelos de licitação por menor preço, é fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação, preservada pelas regras de revisão tarifária previstas em contrato. O modelo paranaense é diferente: de maneira

simplificada o volume de recursos do contrato é dado, por um lado pelas receitas configuradas na cobrança do pedágio e por outro, pelas despesas representadas por obras e serviços previstos no Programa de Exploração de Rodovias - PER, além das despesas administrativas e tributárias durante o prazo de vigência do contrato. As receitas foram estimadas com base nos volumes de tráfego, a partir de contagens existentes no DER/PR ou realizadas por consultorias à época. Através das projeções de tráfego para o período de contrato obteve-se o fluxo periódico de receita e o seu montante ao final da concessão. As despesas foram calculadas como a soma dos recursos necessários à execução do conjunto de obras contido no Programa de Exploração de Rodovias, além dos serviços necessários à operação da rodovia pedagiada. Assim, desta previsão de receitas, despesas e resultado do investimento foi obtida a *Tarifa Básica*, remuneradora das atividades das concessionárias no Paraná.

Em meio às intensas discussões relacionadas à cobrança da tarifa, verifica-se que a modalidade escolhida no processo licitatório contrapõe-se ao previsto na Lei 8.987, que faz parte dos contratos com as concessionárias na cláusula XVI (item 2): “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, fluidez do tráfego, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (DER, 1997d). Isto porque ao fixar o valor das tarifas, o poder concedente descartou a possibilidade de sua redução por parte dos concorrentes e conseqüentemente ao atendimento ao quesito modicidade e, por outro lado, possibilitou às empresas apresentarem custos desvinculados da Tabela de Preços do DER/PR, o que caracteriza a captura do regulador pelos interesses privados.

Além disso, tanto os elementos despesa como os de receita, utilizados na composição da tarifa básica foram obtidos a partir do Estudo de Viabilidade citado no capítulo 4, item 4.2, cujas estimativas são consideradas pelo próprio estudo como simples balizadores de viabilidade do empreendimento, que não precisariam ser detalhadas. Desta forma o Poder concedente assumiu a responsabilidade pela confiabilidade de dados importantes, negligência que pode ter acarretado a

sobrevalorização das tarifas.

5.5 REAJUSTE DA TARIFA BÁSICA: PRERROGATIVA MAL DIMENSIONADA

O reajuste da tarifa básica objetiva a reposição das perdas monetárias e está previsto na cláusula XIX, sendo efetuado anualmente, com data-base em janeiro de 1997. O contrato prevê o primeiro reajuste para a data de início da cobrança do pedágio, e os posteriores, a cada ano, contados desta data. A fórmula do reajuste, apresentada no ANEXO 5, é composta de uma cesta de índices divulgados pela Fundação Getúlio Vargas, compreendendo os índices para obras rodoviárias mais o índice de construção civil e o IGP-M, numa ponderação obtida a partir da avaliação do percentual de cada grupo de serviço no total de investimentos previstos. Sob condições normais, ao longo do período de concessão esta fórmula de cálculo seria adequada para devolver ao valor da tarifa básica as condições para que as receitas pudessem fazer frente às despesas previstas, além de trazer simplificação aos cálculos. No entanto, em função das alterações havidas, diante das incertezas do processo e das alterações no Programa de Exploração do Lote, seria justo fundamentar o reajuste da tarifa básica na variação dos serviços que efetivamente devam ser realizados no período, baseados em cronogramas atualizados.

Por outro lado, o item 5 da cláusula XX, estabelece que o cálculo do reajuste das tarifas será feito pela concessionária e previamente submetido à fiscalização do DER para verificação, fixando um prazo máximo de 05(cinco) dias úteis para a homologação, sendo que findo este prazo sem que o DER se manifeste, considera-se o reajuste homologado. Em uma situação normal, este prazo poderia ser considerado suficiente, no entanto, conforme cita o juiz federal Adriano José Pinheiro que indeferiu

em janeiro de 2004 o pedido de quatro concessionárias para um reajuste médio de 15%, esta cláusula afronta os princípios da razoabilidade e da moralidade, pois o prazo de cinco dias seria insuficiente para análise de questões tão complexas – referindo-se ao período da alteração unilateral – ressaltando que as empresas estariam dificultando o direito de fiscalização do Estado sobre o equilíbrio financeiro dos contratos.

5.6 O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO: GARANTIA UNILATERAL

A revisão da tarifa é um instrumento necessário na medida em que possam surgir condições extraordinárias que afetem custos ou receitas. Neste caso, a tarifa deverá adequar-se à nova realidade, seja através de sua redução ou aumento, de forma a garantir o equilíbrio-econômico financeiro do contrato, conforme previsto na cláusula XIV:

- “1. O equilíbrio econômico e financeiro deste CONTRATO constitui condição fundamental do regime jurídico da concessão;
2. É pressuposto básico da equação econômica e financeira que presidirá as relações entre as partes, o permanente equilíbrio entre os encargos da CONCESSIONÁRIA e as receitas da concessão;
3. As TARIFAS DE PEDÁGIO serão preservadas pelas regras de reajuste e de revisão previstas neste CONTRATO, com a finalidade que seja assegurada, em caráter permanente, a manutenção de seu inicial equilíbrio econômico e financeiro;
4. Sempre que forem atendidas as condições do contrato de concessão, considera-se mantido seu equilíbrio econômico e financeiro.” (DER, 1997d).

Embora a redação da cláusula XIV (item 2), faça crer que as receitas provenientes da cobrança do pedágio afetem o equilíbrio econômico-financeiro, na prática este é dado apenas no caso de acréscimo de encargos à concessionária. O equilíbrio é mantido ao longo do contrato através da “Revisão da Tarifa Básica”, prevista na cláusula XX, para os casos de:

- i) criação, alteração ou extinção de impostos, após a data da apresentação da

- proposta comercial;
- ii) acréscimo ou supressão de encargos no Programa de Exploração do Lote;
- iii) acréscimo de custos da concessionária, por força maior;
- iv) no caso de desapropriação de bens imóveis;
- v) quando a concessionária promover a rescisão dos contratos de obras e serviços de engenharia vigentes à data da transferência do controle das rodovias, desde que o valor da verba indenizatória prevista não seja atingido ou ultrapassado;
- vi) sempre que houver alteração unilateral do contrato, que comprovadamente altere os encargos da concessionária;
- vii) quando a concessionária auferir receita alternativa, complementar ou acessória à concessão;
- viii) no caso de modificações estruturais constatadas nos preços relativos dos fatores de produção ou, modificações substanciais nos preços dos insumos relativos aos principais componentes de custos considerados na formação da Proposta Comercial da empresa (DER, 1997d).

Desta forma, não obstante a redação contratual da cláusula XIII – “Do Risco Geral de Trânsito” a seguir apresentada, seja taxativa em relação às postulações por parte das concessionárias para uma redução do tráfego, não prevê revisão do inicial equilíbrio econômico-financeiro para o acréscimo de receitas advindas de um incremento de tráfego:

- “1. A Concessionária assumirá, integralmente e para todos os efeitos, o risco de trânsito inerente à exploração do LOTE, neste se incluindo o risco de redução do volume de trânsito, inclusive em decorrência da transferência de trânsito para outras rodovias ou trechos rodoviários de acesso, ressalvados os casos em que a redução de trânsito resulte de ato unilateral do Contratante ou do Poder Concedente com impacto no equilíbrio econômico e financeiro deste **CONTRATO**”;
2. A assunção do risco de alteração do trânsito no LOTE constitui condição inerente ao regime jurídico da concessão a ser outorgada, não se admitindo [...] a revisão do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.” (DER, 1997d).

No item 1, observa-se ainda que o risco de trânsito assumido pela

concessionária fica sem efeito pela cláusula do equilíbrio econômico-financeiro, uma vez que a tomada de decisão sobre construção de rodovias é do poder público, que neste caso, é o poder concedente.

A verificação do equilíbrio econômico financeiro dos contratos é obtida a partir do fluxo de caixa não alavancado, também denominado fluxo de caixa do projeto, considerando os resultados da atividade de concessão e dos fatores de risco intervenientes, no qual todos os desembolsos de capitais são financiados pelos próprios resultados do projeto. A taxa interna de retorno - TIR é definida como a taxa que iguala as entradas e saídas de um fluxo de caixa num período determinado.

Na Proposta Comercial das empresas são apresentadas duas taxas internas de retorno: a TIR do projeto e a TIR do acionista, sendo que esta considera as dívidas contraídas de terceiros e as respectivas condições de pagamento.

5.7 A FISCALIZAÇÃO DA CONCESSÃO: UM DEVER SOCIAL DESRESPEITADO

Face ao exposto, coube ao Poder Público através do DER/PR, apenas exercer o seu poder de fiscalização previsto na cláusula XXIII (item a): “Fiscalizar permanentemente a exploração do LOTE” quanto às obras e serviços executados, impedido que está, contratualmente, de proceder ao equilíbrio econômico-financeiro a partir das receitas advindas do pedágio.

Para a compreensão da amplitude que assume a fiscalização do DER/PR no Programa de Concessões, é necessária a identificação das entidades intervenientes no processo, a seguir relacionadas, bem como sua atuação e peculiaridades:

- **Poder Concedente**, que pela sua impossibilidade de prover os recursos necessários, opta por transferir à iniciativa privada um bem a ser explorado;
- **Concessionárias**, que através da exploração dos serviços, em condições pré-estabelecidas, obtêm a remuneração devida;

- **Usuário**, financiador do Programa, que obterá o retorno em melhorias dos serviços mediante o pagamento da tarifa.

Ocorre que, dentre as entidades envolvidas, o usuário que exerce o papel fundamental no processo enquanto agente financiador, é o elo mais frágil desta corrente, uma vez que:

- a) Isoladamente não tem capacidade de influenciar no processo de concessão, em quaisquer de suas instâncias;
- b) A associação dos usuários em entidades representativas, que poderia exercer alguma influência no processo, é de difícil realização em função da diversidade entre os usuários (local de residência, por exemplo);
- c) Grande parcela dos usuários não tem conhecimento das intervenções contidas no Programa de Exploração, de forma a poder estabelecer fisicamente se as melhorias executadas estão sendo realizadas conforme a programação;
- d) O usuário não possui conhecimento técnico para avaliar se as melhorias introduzidas estão em acordo com os parâmetros especificados.

Desta forma, para que se estabelecesse uma relação justa entre o usuário e as concessionárias, a partir da prestação de serviço adequado, o poder concedente assumiu em parte o papel do financiador, através da fiscalização dos serviços para verificação de sua adequação.

De maneira geral, de acordo com o Programa de Exploração, a estrutura das concessões abrange dois grandes grupos de serviços/atividades:

Intervenções físicas referentes a: recuperação inicial com a realização de limpeza de pistas, acostamentos, etc.; restauração das rodovias principais; obras de ampliação da capacidade e melhorias que envolvem duplicações, contornos, marginais e 3^{as} faixas, entre outras.

Serviços de Operação, Conservação e Manutenção: compreendendo a operação das rodovias principais através do controle operacional, arrecadação de pedágio, guarda e vigilância patrimonial, segurança do trânsito, entre outros e;

manutenção de rodovias principais que compreende conservação rotineira, conservação de equipamentos e manutenção predial.

A fiscalização da concessão, prerrogativa do DER/PR, está prevista no Programa de Exploração de Rodovias - PER, assegurando o livre acesso aos dados relativos à administração à contabilidade e recursos técnicos, econômicos e financeiros das concessionárias, bem como as obras, equipamentos e instalações vinculados à concessão. Contudo, não basta ter acesso às informações, é preciso estar preparado tecnicamente para utilizá-las e, ter um suporte regulatório que permita ao DER/PR questionar e/ou aferir os dados fornecidos pelas concessionárias.

O modelo de fiscalização adotado pelo DER/PR conta com um engenheiro do órgão para gerenciar cada lote, amparado por uma estrutura de supervisão fornecida por uma empresa ou consórcio de empresas supervisoras, com a finalidade de coletar dados de investimentos, operacionais e técnicos relativos à execução dos contratos. Para tanto, foi elaborado por empresa de consultoria contratada para esse fim, o “Manual de Procedimentos Básicos para Supervisão das Atividades de Operação das Rodovias”, com a finalidade de padronizar a coleta e apresentação das informações relativas à concessão.

Da documentação oficial obtida nos arquivos da Coordenadoria de Concessão e Pedagiamento do DER/PR, pelas inconsistências encontradas, conclui-se que os custos administrativos e despesas operacionais das empresas concessionárias não interferem no equilíbrio econômico-financeiro. De fato, a maior ou menor capacidade operacional de cada uma não deveria influir no equilíbrio do contrato, porém, não é possível aferir com qual magnitude estes custos afetaram o processo. Sendo assim, a totalização dos encargos/investimentos restringe-se às intervenções físicas através do total executado de um determinado serviço na unidade prevista, cujo valor refere-se à Proposta Comercial da concessionária.

A tentativa de fiscalização pelo DER/PR e as dificuldades encontradas nesta ação, demonstram a complexidade da tarefa regulatória, quando desprovida de aparato

jurídico e institucional adequado.

O Programa paranaense é capturado a partir da assimetria de informações pró-concessionárias. Segundo PIRES e PICCININI (1999) essa assimetria é atribuída ao comportamento das firmas e refere-se à seleção adversa e ao perigo moral. Nas concessões paranaenses o DER/PR não possui o mesmo grau de informação que as concessionárias sobre os fatores exógenos que afetam sua eficiência, como o tráfego, por exemplo. Por outro lado, o perigo moral fica evidenciado no desconhecimento pelo regulador (DER/PR) de algumas variáveis endógenas, como os custos administrativos e despesas operacionais das empresas concessionárias. Para VISCUSI (1995) “An important avenue for regulated firms is to control the flow of information to the regulators.”

Associado a esta condição contratual de equilíbrio apenas em função do montante investido pelas concessionárias, a gestão (fiscalização) do Programa de Concessões no Paraná teve seu quadro agravado, no final de 2004, por medida governamental que não renovou os contratos das empresas supervisoras, relegando os trabalhos de fiscalização ao corpo técnico do DER/PR, com estrutura insuficiente para a realização desta ação.

Desta forma, os procedimentos e informações da gestão encontram-se, atualmente, centralizados nas concessionárias, que os repasse ao DER/PR, não sendo possível ao órgão, com a estrutura de que dispõe, proceder às verificações e acompanhamentos necessários. Diante do exposto, constata-se que os termos existentes nos contratos de concessão, pouco ou nenhuma autoridade efetiva conferem ao Poder Público que possibilite a reversão da situação existente e, na única alternativa de dar ao Programa e ao usuário uma demonstração de influência no processo, o Governo demonstra sua incapacidade.

BREVES CONSIDERAÇÕES

A concessão de rodovias, apesar de seu amparo legal, ainda é um assunto

recente para a cultura paranaense e de difícil absorção, por representar um custo adicional à sociedade.

Os contratos de concessão de rodovias no Paraná foram muito bem elaborados, sob o ponto de vista privado, ou seja, as empresas concessionárias estão sempre respaldadas pelos termos contratuais, aos quais não lhes é interessante infringir, uma vez que estabelecem muito mais obrigações ao poder concedente do que às empresas concessionárias.

Esta constatação torna-se mais contundente na análise dos fatos que nortearam as recentes ações do atual Governo. Foram mobilizados todos os recursos de que dispunha no sentido de analisar os contratos e buscar uma alternativa juridicamente viável para extinguir a concessão. Não foi encontrada nenhuma forma legal de efetivar a vontade do Governador, que acabou tomando a drástica iniciativa de encampação, que também resultou infrutífera.

A partir da implementação do Programa de Concessões sem nenhuma preocupação com a definição de um marco regulatório, o contrato passou a ser o único instrumento de que dispõe o poder concedente para regular as ações das concessionárias, o que significa dizer que a regulação é quase inexistente. Esta afirmação nos remete à conclusão de captura do processo, uma vez que os interesses privados, guiados pela maximização do lucro, não estão sendo devidamente fiscalizados, uma vez que a situação criada apresenta de um lado o universo de usuários que desconhece o real valor dos serviços pelos quais está pagando, e de outro as concessionárias respaldadas por um processo mal fundamentado que lhes proporcionou uma situação confortável em relação às receitas auferidas, tudo sob as vistas do Poder Concedente incapaz de promover as alterações necessárias que atendam os anseios da coletividade.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A partir das pesquisas e análises realizadas nesta dissertação, é possível a formulação de diversas conclusões enfocando as três grandes etapas das concessões paranaenses: planejamento, licitação e gestão dos contratos, contextualizados sob a ótica da regulação econômica.

O PROCESSO REGULATÓRIO

Conforme PIRES e PICCININI (1999), citados no capítulo 1, a atividade regulatória demanda uma estrutura jurídica e administrativa dispendiosa, com a finalidade de disciplinar as ações e informações entre o regulador e a empresa regulada de forma a minimizar as imperfeições do processo. Adicionalmente, num contexto de reduzidos orçamentos públicos, o grau de dificuldade em implantar um marco regulatório minimamente necessário torna-se muito maior. Contudo, deve-se levar em conta que, ao longo do processo de concessão, esses custos se reverterem em ganhos reais na medida em que a regulação permita a geração de eficiência econômica de forma que os consumidores possam se apropriar de parte dos ganhos de produtividade.

Cabe destacar a importante contribuição de VISCUSI et al. (1995), ao definirem as etapas essenciais para a construção de um processo regulatório eficiente: i) um arcabouço legal consistente e específico; ii) um ente regulador que implemente essa legislação e; iii) a retirada do Estado do setor regulado, para que não ocorram ingerências políticas. Com relação às concessões paranaenses, observa-se que nenhuma dessas etapas foi atingida e, tanto pior, passados sete anos da implementação do Programa de Concessão de Rodovias do Paraná, ainda não se vislumbra a intenção de buscar a eficiência econômica do processo a partir do referencial teórico disponível, ou seja, com a criação de uma estrutura regulatória independente.

PLANEJAMENTO DO PROGRAMA

A despeito de ser ou não, o resultado de uma estratégia de imposição, pelo Consenso de Washington, de políticas macroeconômicas para os países subdesenvolvidos, o Programa de Concessões do Paraná pautou-se pelas tendências de reavaliação do papel do Estado ditado pelas economias modernas, procurando, através de um discurso neoliberalizante, enquadrar-se entre os modelos de parceria público-privada.

Contudo, torna-se equivocado o uso do conceito de parceria para uma situação em que nenhum dos agentes envolvidos (poder público, setor privado e usuários) demonstra estar satisfeito com o desempenho do processo como um todo.

A implantação de um novo modelo de atuação do Estado envolvendo mudanças de paradigmas requer um plano de aplicação bem estruturado. A concessão de rodovias se encaixa neste contexto, exigindo um planejamento cuidadoso e detalhado, pois a partir dele serão definidos os parâmetros de execução por um longo período de duração, envolvendo diversos agentes. Parte dos estudos necessários para uma avaliação responsável quanto à viabilidade econômica desse tipo de procedimento, envolve pesquisa qualitativa e quantitativa de tráfego, além do estudo de projeção, que exige o conhecimento de aspectos sócio-econômicos das áreas atingidas, para permitir a elaboração das taxas de crescimento do tráfego. Estes e outros estudos, associados à construção de um arcabouço jurídico e institucional adequado que garanta uma regulação eficiente demandam, no mínimo, 2 a 3 anos de preparação.

O planejamento feito pelo Governo do Paraná para implementação do Programa de Concessão de Rodovias teve a exata duração de seis meses e utilizou como referencial técnico para a construção de todo o processo um estudo de viabilidade inconsistente e superficial, o que pode explicar grande parte dos problemas surgidos ao longo da implementação das concessões.

Além disso, o critério de estruturação tarifária, no qual os custos das empresas são majorados e as receitas minoradas, garantindo ainda uma TIR de 22% para o

empreendimento, diminui sensivelmente os riscos do empresário e torna visível a captura do poder concedente.

Passa a ser imprescindível portanto, no estabelecimento de futuros contratos, critérios adequados de repartição de riscos entre os agentes envolvidos, com cláusulas que assegurem ao mesmo tempo, flexibilidade para a adaptação a novas circunstâncias e para a transferência de ganhos de eficiência das concessionárias para os usuários.

O PROCESSO LICITATÓRIO

A modalidade escolhida para o julgamento da empresa vencedora foi o de maior oferta de trechos de acesso, que apesar de não ser uma das modalidades explícitas na lei 8.987/95, tem seu amparo legal em uma falha da Lei, que deixa abrangente o conceito de *pagamento*. Esse tipo de licitação contudo, fere a lei 8.987/95 no seu artigo 6º, parágrafo 1º, no qual toda concessão deve satisfazer, entre outras, a condição de modicidade das tarifas.

A fixação de uma tarifa embasada em estudos pouco detalhados, resultado da escolha do modelo de licitação, tende a provocar efeitos danosos também em longo prazo, uma vez que propicia a elevação dos custos que repercutem no equilíbrio econômico-financeiro, onerando ainda mais o usuário.

Destaca-se portanto, a importância da adoção de critérios simples e transparentes de licitação para que não se dê margem a arbitrariedades do poder concedente e nem a criação de conflitos na harmonização de múltiplos objetivos.

A GESTÃO DO PROGRAMA

O Programa de Concessões do Paraná foi concebido com um volume de investimentos/obras de grandes proporções, não compatíveis com a estrutura institucional, jurídica e regulatória disponível.

O longo e cuidadoso aprendizado que demanda o novo modelo de Estado-Gestor, especificamente no âmbito da concessão de rodovias, envolvendo novos

conceitos e técnicas de gestão de qualidade e de contratos, foi substituído, no caso do Paraná, pela marginalização dos profissionais rodoviários enquanto se planejava e implantava um processo complexo e desconhecido. O corpo técnico do DER/PR passou a ser envolvido no processo quando este já estava totalmente estruturado, com a incumbência de gerenciar o Programa a partir de um único instrumento regulatório, o contrato. O Governo do Estado, na prática, jamais demonstrou a intenção de preparar-se para a gestão adequada de um Programa com esta magnitude.

A incapacidade do Estado de garantir os investimentos necessários para o setor de infra-estrutura de transportes a partir da crise fiscal, resultado da sua dificuldade em financiar o gasto público com base apenas na arrecadação tributária, é apresentada no capítulo 2, no sentido de evidenciar o aspecto conjuntural no qual se inseriu o processo de concessão de rodovias. Todavia, o foco central desta dissertação é a análise de como foi implantado esse processo e suas repercussões na gestão dos contratos de concessão das rodovias paranaenses, uma vez que o cenário gerado, entre outras razões, pela crise fiscal, já é uma realidade que não cabe aqui ser discutida.

Sob esse enfoque, a criação de uma agência reguladora específica para o setor rodoviário, a despeito da grande dificuldade de se garantir a sua independência decisória e autonomia política, poderá ser um passo importante na direção de salvaguardar o interesse público e reduzir os impasses das concessões paranaenses, uma vez que a principal característica dessas entidades, segundo CUÉLLAR (2001) é sua feição técnica, cuja estrutura técnico-científica e corpo de agentes especializados poderão garantir uma diminuição substancial da assimetria de informações pró-concessionárias e ainda arbitrar os diferentes interesses envolvidos.

O poder público, impondo alterações tarifárias unilateralmente, provocou desequilíbrios no processo, dando uma falsa impressão de que o usuário estaria se beneficiando com este tipo de ação comprometendo o aporte de capital externo buscado pelas empresas, o que torna o recurso mais caro, onerando o processo como um todo. Além disso, esse procedimento encaixa-se nas teorias de Stigler e Peltzman (citados

por VISCUSI *et al.*, 1995), de que o comportamento do empresário é orientado pela maximização do lucro, enquanto que o dos legisladores pela maximização do apoio político.

A total falta de transparência, desde a concepção do Programa, dificulta uma avaliação precisa dos desígnios técnicos e políticos que o norteiam, dando margem a pressupor que interesses particulares se sobrepõem aos de toda a sociedade paranaense.

Quanto à administração dos resultados, as informações necessárias para aferir os serviços prestados pelas empresas (por não haver apoio de supervisão há 4 meses) são, atualmente fornecidas exclusivamente por um dos intervenientes no processo: as concessionárias. É importante salientar que a concessão de rodovias à iniciativa privada é um instrumento complementar, não resolve o problema de carência financeira por que passa o setor rodoviário. O Estado do Paraná, tem uma malha de aproximadamente 10.000 Km de rodovias pavimentadas sob a responsabilidade do poder público que, por sua vez, infelizmente dá mostras de ainda não ter se estruturado institucional, jurídica e tecnicamente para absorver também a função de gestor do sistema.

Por definição a estrutura de concessão no Paraná nasceu capturada, o que condena esse processo a permanecer refém de confrontos entre Estado e Concessionárias. A raiz de todo o problema está na incapacidade de pensar o processo inicial numa perspectiva de independência e transparência e, conseqüentemente, em defesa do interesse público. Uma tentativa de minorar os problemas surgidos, somente pode ser pensada a partir da boa vontade de ambos os lados, em discutir amplamente sobre os termos do contrato e a criação de uma estrutura regulatória independente, com foco no financiador do processo: o usuário. Fora disso, assimetrias tendem a se perpetuar e o usuário permanecer refém de um complexo e nebuloso jogo de interesses. A incerteza que cerca o processo, como se sabe, gera instabilidade na dinâmica dos investimentos e seus efeitos multiplicadores, além do ceticismo por parte da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, L. A **“privatização” de facilidades rodoviárias do Brasil**. Brasília: GEIPOT, 1994.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS – ABCR. **Estatísticas**. Disponível em www.abcr.org.br. Última consulta em 02/03/2005.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE OBRAS RODOVIÁRIAS – ANEOR. **Pedágio (Lei 7.712 – 22/12/88): aspectos constitucionais**. Rio de Janeiro, 1989.

ARAGÃO, J., BRASILEIRO, A., LIMA NETO, O., ORRICO FILHO, R.D., SANTOS, E.M., “Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas”. In: **Transporte em Tempos de Reforma. Ensaio sobre a Problemática**. LGE Editora, Brasília, 2000.

ARAÚJO, J. L., **Regulação de monopólios e mercados: Questões Básicas**. Trabalho temático para o I Seminário Nacional do Núcleo de Economia da Infra-estrutura. Rio de Janeiro, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Revista Eletrônica BIDAmérica**, de 31 de janeiro de 2005. Disponível em: www.iadb.org/idbamerica. Última consulta em 10 de fevereiro de 2005a.

_____. **Relatório Anual 2004**. Brasília, 2005b.

BANCO MUNDIAL. Site oficial: www.bancomundial.org.br. Última consulta em 04 de janeiro de 2005.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **As concessões rodoviárias**. Brasília, 2001.

_____. **Histórico do Programa Nacional de Desestatização**. Brasília, 2002.

BECKER, G. S., **A theory of competition among pressure groups for political influence**. Quarterly Journal of Economics n. 98, 1983

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Imprensa Nacional, 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 04 de agosto de 2004.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, Imprensa Nacional, 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 de outubro de 2004.

_____. **Código Tributário Nacional**, Lei nº 5.172/1966. Edição Eletrônica. Disponível em <http://www.portal.tributario.com.br/obras/cnt.htm>. Acesso em 27 de novembro de 2004.

BRESSER PEREIRA, L. C., MARAVALL, J. M., PRZEWORSKI, A., **Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata**. Dados, v. 36, n.2, São Paulo, 1993.

BRESSER PEREIRA, L. C., **A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?** Aula Magna no XVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC, Brasília, 4 de dezembro 1990.

- _____. **O lobo e o cordeiro.** Revista Valor Econômico de 17 de dezembro 2003.
- _____. **O novo desenvolvimento.** Jornal *Folha de São Paulo*. São Paulo, 19 de setembro 2004.
- CAPELETTO, G. J., **Regulação de Serviços Públicos e seus Pontos Importantes.** Revista Marco Regulatório - AGERGS, n. 3, Porto Alegre, 2000.
- CASTRO, N., Privatização do setor de transportes no Brasil. In: **A economia brasileira nos anos 90.** BNDES, 1999.
- COSTAS, A., BEL, G. **Privatización de servicios público: riesgos regulatorios e impuestos ocultos. El caso de Espanha.** XI Seminário Regional de Política Fiscal. CEPAL, 1999.
- CUÉLLAR, L., **As agências reguladoras e seu poder normativo.** São Paulo: Dialética, 2001.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM – DNER. **Concessão da infra-estrutura rodoviária.** Brasília, 1993a.
- _____. **Concessão de obras e serviços rodoviários: estudo preliminar.** Brasília, 1993b.
- DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM – DER. **Programa de concessão de rodovias do Estado do Paraná.** Versão Preliminar. Curitiba, 1995.
- _____. **Programa de concessão da infra-estrutura de transportes no Estado do Paraná.** Curitiba, 1996a.
- _____. Programa de concessão de rodovias para o Estado do Paraná. In: **Estrutura de pedagiamento.** Curitiba, 1996b.
- _____. _____. In: **Relatório Final – Estudo de Viabilidade.** Curitiba, 1996c.
- _____. _____. In: **Relatório Final – Modelo de Operação e Conservação.** Curitiba, 1996d.
- _____. _____. In: **Relatório Final – Estudos de Tráfego.** Tomos I a III. Curitiba, 1996e.
- _____. Concorrência Pública Internacional nº 002/96. **Edital de Segunda Etapa.** Curitiba, 1997a.
- _____. _____. Anexo V. **Programa de Exploração.** Curitiba, 1997b.
- _____. _____. Anexo VIII. **Estrutura Tarifária.** Curitiba, 1997c.
- _____. _____. **Contrato nº 072/97.** Curitiba, 1997d.
- _____. Termo de alteração unilateral do Contrato de Concessão de Obras Públicas nº 072/97. Curitiba, 1998.
- _____. **Dados gerais da concessão.** Curitiba, 2000
- _____. **Sistema de Gestão, Fiscalização e Decisão** para o Programa de Concessão de Rodovias do Estado do Paraná. Curitiba, 2001a.
- _____. Antecedentes Históricos: Razões da adoção da modalidade de concessão de rodovias (Minuta), Divisão de Concessões e Pedagiamento do DER/PR. Curitiba, 2001b.

_____. **Concessão. Fluxo veicular e receita.** Curitiba, janeiro de 2005.

DI PIETRO, M. S. Z., Aspectos legais da concessão de serviços públicos. In: **Concessões de serviços públicos e regulamentação.** Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1999.

_____. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia e outras formas.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES – GEIPOT. **Anuário Estatístico dos Transportes – 1995.** Departamento de Informação e Documentação do Ministério dos Transportes. Brasília, 1996.

FIANI, R. **Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras.** Rio de Janeiro, NUCA-IE-UFRJ, Texto para Discussão n. 423, 1998.

_____. **O Anteprojeto das Agências Reguladoras: Uma Avaliação Crítica.** Rio de Janeiro. NUCA-IE-UFRJ. Ciclo de Seminários sobre reestruturação do setor elétrico. 2 de outubro de 2003(a).

_____. **Uma Avaliação Crítica da Teoria de *Rent Seeking*.** Trabalho apresentado em Seminário promovido pelo Instituto de Economia - UFRJ, em 23 de setembro de 2003(b).

FILHO, M. J., **Concessões de Serviços Públicos.** Dialética: São Paulo, 1997

_____. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 10ª ed. São Paulo, 2004

FIORI, J. L., O nó cego do desenvolvimento brasileiro. **Novos estudos Cebrap.** nº 40, Rio de Janeiro, 1994.

_____. **Os moedeiros falsos.** Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

GARCIA, F. A., **Regulação Jurídica das Rodovias Concedidas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GUASCH, J.L., HAHN R.W., **The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries.** Policy Research Working Papers n. 1773, The World Bank, Washington, 1997.

HERNANDEZ, E. **Experiências Internacionais: el modelo español.** Jornada Técnica sobre Concessão de Infra-estrutura Rodoviária. Brasília, 1993.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para discussão nº 941, Brasília, 2003.

KNOEPFELMACHER, R. Anel de Integração – Comissão de Peritos. **Parecer referente aos aspectos ligados ao financiamento** – Versão Final. Curitiba: DER, 1999.

KRAUSE, E. B. **Agências de Regulação – conceito, legislação e prática no Brasil.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

LEE, S. H., **Concessão de Rodovias à Iniciativa Privada: Critérios para limitação de tarifas em processos de licitação.** Florianópolis: UFSC, 1996. Dissertação de Mestrado

LEVY, B., SPILLER, P. T., **Regulation, Institutions and Commitment Telecommunications: A comparative analysis in five country studies.** Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Banco Mundial, 1993.

MACHADO, K., **Concessões de rodovias: mito e realidade**. São Paulo: Prêmio, 2002.

MEIRELLES, H. L., **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004

MELLO, C.A.B., **Concessão de obra pública: Parecer**. Revista de Direito Público, São Paulo, Ano 24, nº 96, 1990.

MORAES, L.R., A Reestruturação dos Setores de Infraestrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios. In: Resende, F. e DE PAULA, T.B. (eds.), **Infraestrutura: perspectivas e reorganização**. IPEA, Brasília, 1997.

NAÍM, M., **Ascensão e queda do Consenso de Washington**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janeiro, 2000.

OLIVEIRA, D., **A política do planejamento urbano: o caso de Curitiba**. Curitiba: UNICAMP, 1995. Tese de Doutorado.

OLIVEIRA, G., **Regulação e defesa da Concorrência: bases conceituais e aplicações do sistema de competências complementares**, 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.Br/folha/gesnerdeoliveira>>. Última consulta em 13/11/2004.

_____. **Características de uma boa agência reguladora.** Jornal *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 de setembro de 2001.

_____. **Um teste para as agências reguladoras**. Jornal *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 de outubro de 2001.

_____. **Regulação pró-concorrencial e o novo ciclo de abertura comercial no Brasil**, Trabalho apresentado no Seminário BID/FGV: *O Brasil e os riscos e oportunidades da integração na economia mundial*, em 04 de novembro de 2003.

OLSON, M., **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**, Cambridge: Harvard University, 1965

_____. **The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities**. Yale University Press, New Haven and London, 1982.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F.; GOSTKORZEWICZ J. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. In: **A economia brasileira nos anos 90**. BNDES, 1999.

PINTO Jr, H.Q.; SILVEIRA, J. P. **Elementos da regulação setorial e de defesa da concorrência: uma agenda de questões para o setor de energia**. Agência Nacional do Petróleo. Nota Técnica n. 06, 1999.

PIRES, J. C.; PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In: **A economia brasileira nos anos 90**. BNDES, Rio de Janeiro, 1999.

PIRES, J. C.; GIAMBIAGI, F. **Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: Uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil**. Texto para discussão nº81, BNDES, Rio de Janeiro, 2000.

PORTO, T. C. **Planos rodoviários nacionais e programas de prioridades**. Rio de Janeiro: [IPR], 1965.

POSSAS, M.; FAGUNDES, J.; PONDÉ, J.; **Custos de transação e políticas de defesa da concorrência**, Revista de Economia Contemporânea, V.2, UFRJ, 1998.

POSSAS, M. L. **Estruturas de mercado em oligopólio**, São Paulo: Hucitec, 1985.

SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES – SETR. Estudos para Implantação de Pedágio nas Rodovias do Estado do Paraná. Curitiba, 1991.

_____. **Sistema Rodoviário Estadual**. Curitiba, 1995.

_____. **Relatório de Atividades – 1995**. Curitiba, 1996.

_____. **Relatório de Atividades – 1996**. Curitiba, 1997.

_____. **Relatório de Atividades – 1997**. Curitiba, 1998.

_____. **Relatório de Atividades – 2002**. Curitiba, 2003.

_____. **Relatório de Atividades – 2004**. Curitiba, 2005.

STIGLER, G. J. **The theory of economic regulation**. Bell Journal of Economics and Management Science 2, Spring, 1971.

SWAN, Russ. Mexico's massive modernisation. **World Highways**. London, 1993.

TANCO, A. **Síntesis de la experiencia argentina en la financiación del mantenimiento vial através de concesiones**. Trabalho não publicado. Córdoba, Argentina, 1995.

VISCUSI, W.; VERNON, J.; HARRINGTON, J. **Economics of regulation and antitrust**, 2 ed. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1995.

WILLIAMS, G. G. Road financing in the United States. IN: CONGRESSO MUNDIAL IRF (12 : 1993 : Madrid). **Ponencias**. Madrid : Centro Producción Publicidad, 1993.

ANEXO 1 - RODOVIAS CONCEDIDAS NO ESTADO DO PARANÁ

As rodovias que compõem, atualmente, o Programa de Concessões do Paraná, a partir da incorporação de novos trechos em 2002, são as seguintes:

| Rodovias principais | | |
|--|---|-----------------|
| Rodovia | Trecho | Extensão (km) |
| Lote 1 - ECONORTE | | |
| PR-323 | Divisa PR/SP (Porto Charles Nauffal) - Entr. PR/445/545 (Warta) | 62,00 |
| PR-445 | Entr. BR/369 (Londrina) - Entr. PR/323 (Warta) | 13,90 |
| BR-369 | Entr. BR/153 (B) - Acesso Oeste a Cambé | 169,20 |
| BR-153 | Entr. BR/369 - Entr. PR/092 (Joaquim Távora) | 51,60 |
| PR-090 | Entr. BR/369 - Assaí | 14,30 |
| Total Lote 01 | | 311,00 |
| Lote 2 - VIAPAR | | |
| BR-158 | Entr. PR/317/465 (B) (Peabirú) - Entr. BR/272/369/487(A) (C. Mourão) | 15,90 |
| BR-369 | Acesso Oeste a Cambé - Entr. BR/376 (B) (Jandaia do Sul) | 61,00 |
| PR-444 | Entr. BR/369 PR/218 (Arapongas) - Entr. BR/376 PR/448 (Mandaguari) | 39,10 |
| BR-376 | Entr. PR/466 (p/ Paranaíba) - Entr. BR/369(A) / 466(A) (Jandaia do Sul) | 114,60 |
| PR-317 | Entr. BR/376(B) - Entr. PR/158(A) PR/465 (Peabirú) | 71,90 |
| BR-369 | Entr. BR/158(B) / 487(B) - Entr. Br/277 / 467 (Cascavel) | 169,90 |
| BR-369 | Entr. BR/158/487(A) / 272(A)(B) (C. Mourão) - Entr. BR/158/487(B) | 1,70 |
| Total Lote 02 | | 474,10 |
| Lote 3 - Rodovia das Cataratas | | |
| BR-277 | Entr. BR/369/467 (Cascavel) - Front. Brasil/Paraguai (Ponte da Amizade) | 145,80 |
| BR-277 | Entr. BR/466 PR/364 (p/ Guarapuava) - Entr. BR/369/467 (Cascavel) | 241,30 |
| Total Lote 03 | | 387,10 |
| Lote 4 - Caminhos do Paraná | | |
| BR-277 | Entr. BR/376(B) PR/428 (S.L.Purunã) - Entr. BR/466 (p/Guarapuava) | 203,50 |
| BR-373 | Entr. BR/376(B)(Caetano) - Entr. BR/277(A) PR/452 (Relógio) | 101,50 |
| BR-476 | BR.476 – Final pista dupla (Araucária) – Entr. PR.427 (Lapa) | 41,63 |
| BR-427 | Entr. BR.476 (Lapa) – Entr. BR.277 | 41,20 |
| Total Lote 04 | | 387,83 |
| Lote 5 - RODONORTE | | |
| BR-376 | Entr. BR/369 (B) 466 (B) (Apucarana) - Entr. BR/277 (A) PR/428 (S.L.Purunã) | 320,40 |
| Acesso | Entr. BR/376 (Contorno Sul) - Entr. BR/369 (Apucarana Ac. leste) | 7,00 |
| BR-277 | Final do Trecho Municipal - Entr. BR/376(B) PR/428 (S.L.Purunã) | 46,30 |
| PR-151 | Entr. PR/092(B) (Jaguariaíva) - Entr. BR/373/487 (p/ Ponta Grossa) | 106,00 |
| BR-373 | Entr. BR/487(A) PR/151 (Ponta Grossa) - Entr. BR/376(A) | 7,80 |
| Total Lote 05 | | 487,50 |
| Lote 6 - ECOVIA | | |
| PR-407 | Entr. BR/277 - Entr. PR/412 (Praia de Leste) | 19,00 |
| PR-508 | Entr. Br/277 (Alexandra) - Entr. PR/412 (Matinhos) | 32,00 |
| BR-277 | Ponte s/o Rio Emboguaçu (Paranaguá) - Entr. BR/116/476 (Curitiba) | 84,20 |
| Acesso | Entr. BR-277 (Paranaguá) - Paranaguá | 1,50 |
| Total Lote 06 | | 136,70 |
| TOTAL GERAL - RODOVIAS PRINCIPAIS | | 2.184,23 |

No quadro a seguir estão detalhados os trechos que compõem o cardápio de oferta, ou seja, os segmentos adjacentes às rodovias principais, a serem recuperados e conservados pelas concessionárias ao longo do período de concessão:

| Rodovias de acesso (oferta) | | |
|---------------------------------------|---|----------------------|
| Rodovia | Trecho | Extensão (km) |
| Lote 1 - ECONORTE | | |
| PR-090 | Entr.BR/369 (Ibiporã) - Entr.PR/323 (Sertãoópolis) | 29,77 |
| Total Lote 01 | | 29,77 |
| Lote 2 - VIAPAR | | |
| BR-376 | Entr.PR/182 (A) PR/569 (N. Londrina) - Entr.PR/466 (p/ Paranavaí) | 70,9 |
| Total Lote 02 | | 70,9 |
| Lote 3 - Rodovia das Cataratas | | |
| PR-180 | Entr.BR/277 (Cascavel) - Juvinoópolis | 37,03 |
| PR-874 | Santa Terezinha Itaipu - Terminal Turístico | 13,59 |
| PR-474 | Entr.BR/277 - Campo Bonito | 7,64 |
| PR-590 | Entr.BR/277 - Ramilândia | 13,58 |
| Total Lote 03 | | 71,84 |
| Lote 4 - Caminhos do Paraná | | |
| PR-438 | Entr.BR/277 (Irati) - Teixeira Soares | 17,1 |
| Total Lote 04 | | 17,1 |
| Lote 5 - RODONORTE | | |
| PR-092 | Entr.PR/151(A) - Entr.PR/151(B) (Jaguariaíva) | 7,2 |
| PR-151 | Entr.PR/239(A) (Sengés) - Entr.PR/092(A) | 33,12 |
| PR-239 | Div.PR/SP (Rio Itararé) - Entr.PR/151 (Sengés) | 12,29 |
| PR-813 | Entr.BR/376 - Furnas | 1,3 |
| PR-340 | Ortigueira - Entr.BR/376(A) | 1,37 |
| PR-090 | Entr.PR/151(B) - Entr.PR/239 (* Obs.: parte deste trecho) | 25 |
| Total Lote 05 | | 80,28 |
| Lote 6 - ECOVIA | | |
| PR-804 | Entr.BR/277 - Entr.PR/408 (Morretes) | 2,6 |
| PR-408 | Entr.PR/411 (Morretes) - Entr.BR/277 (Marta) | 13,2 |
| PR-408 | Entr.PR/340 - Entr.PR/411 (Morretes) | 9,6 |
| PR-411 | Entr.PR/410 (São João Graciosa) - Entr.PR/411 (Morretes) | 13 |
| Total Lote 06 | | 38,4 |
| TOTAL DAS RODOVIAS DE ACESSO | | 308,29 |

ANEXO 2 - INVESTIMENTOS REALIZADOS NO PROGRAMA

PROGRAMA DE CONCESSÃO DE RODOVIAS NO ESTADO DO PARANÁ RESUMO GLOBAL DE OBRAS ATÉ ANO 7 (DEZ/2004) VALORES DE INVESTIMENTO (R\$ - BASE JANEIRO/1997)

Atualizado em: 31 - DEZ - 04

Obs Gerais.:

- 1 - Conforme informação das consultoras locais;
- 2 - Obras **EXECUTADAS** até Ano 7 (Dez-04);
- 4 - Lote 3 não executou 1,59 km de Duplicação e 50,62 km de Restauração em Ofertas, previstos para 2003;
- 5 - Lote 4 não executou: 47,52 km Restauração, 3,25 km Terceira-faixa, 3 passarelas, 3 disp. em Interseções e 4 intervenções em OAE (previstos p/ 2003). Executou Recuperação Inicial - trechos aditados em 2002.
- 6 - Lote 6 não executou 12,5 km de Restauração prevista à executar em 2003, e 30 km previstos em 2004.
- 7 - Lote 3 não implantou 2,6 km Terceira-faixa e 1 Passarela previstos p/ 2004, executou parcialmente etapa de Restauração.

| ITEM | INTERVENÇÕES FÍSICAS | Und | LOTE 1 | | | | | | | TOTAL ATE ANO 7 | LOTE 2 | | | | | | | TOTAL ATE ANO 7 |
|------|--|-----|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|
| | | | 1998 ANO 1 | 1999 ANO 2 | 2000 ANO 3 | 2001 ANO 4 | 2002 ANO 5 | 2003 ANO 6 | 2004 ANO 7 | | 1998 ANO 1 | 1999 ANO 2 | 2000 ANO 3 | 2001 ANO 4 | 2002 ANO 5 | 2003 ANO 6 | 2004 ANO 7 | |
| 1 | Recuperação Inicial (Rod. principais) | km | 6.930.910 | | | | 2.808.480 | | | 9.739.390 | 36.660.810 | | | | | | | 36.660.810 |
| 2 | Restauração das rodovias Principais | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2.1 | Restauração | km | 1.096.270 | 331.030 | 4.714.430 | 2.145.000 | 2.800.000 | 1.800.000 | 1.400.000 | 14.286.730 | | 122.530 | 4.119.000 | 10.777.870 | 10.424.280 | 9.786.430 | 8.660.550 | 43.890.660 |
| 3 | Obras de Melhoria e Ampliação de Capacidade | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.1 | Duplicação | km | | | 3.308.090 | | | 700.000 | 2.100.000 | 6.108.090 | | | 3.343.620 | 6.954.350 | 17.491.510 | 9.279.180 | 2.500.000 | 39.568.660 |
| 3.2 | Contorno em pista simples | km | | | | | | | | 0 | | | | 2.027.170 | 3.063.390 | | | 5.090.560 |
| 3.3 | Contorno em pista dupla | km | | | 1.793.780 | 3.393.000 | 10.407.000 | | | 15.593.780 | | | | | | | | 0 |
| 3.4 | Terceira - Faixa | km | | | | | | | | 0 | | | | | | | | 0 |
| 3.5 | Marginal | km | | | | | | | | 0 | 2.840.790 | | | 150.000 | | | | 2.990.790 |
| 3.6 | Passarela | und | | | 141.350 | 158.460 | 310.000 | | 200.000 | 809.810 | | | 296.290 | | 148.140 | 148.140 | 124.037 | 716.607 |
| 3.7 | Interseção | und | 45.190 | | | | 320.000 | | | 365.190 | | 212.990 | | 27.130 | | | | 240.120 |
| 3.8 | OAE - Alargamento / Recuperação | und | | | | | | | | 0 | | | | | | | | 0 |
| 3.9 | Posto de Fiscalização | und | | | | | | | | 0 | | | | | 200.000 | | | 200.000 |

PROGRAMA DE CONCESSÃO DE RODOVIAS NO ESTADO DO PARANÁ
RESUMO GLOBAL DE OBRAS ATÉ ANO 7 (DEZ/2004)
VALORES DE INVESTIMENTO (R\$ - BASE JANEIRO/1997)

Atualizado em: 31 - DEZ - 04

| ITEM | INTERVENÇÕES FÍSICAS | Und | LOTE 3 | | | | | | | | LOTE 4 | | | | | | | |
|--|---------------------------------------|-----|------------|---------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|------------|
| | | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | TOTAL ATÉ | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | TOTAL ATÉ |
| | | | ANO 1 | ANO 2 | ANO 3 | ANO 4 | ANO 5 | ANO 6 | ANO 7 | ANO 7 | ANO 1 | ANO 2 | ANO 3 | ANO 4 | ANO 5 | ANO 6 | ANO 7 | ANO 7 |
| 1 | Recuperação Inicial (Rod. principais) | km | 21.918.600 | | | | | | | 21.918.600 | 25.450.620 | | | | 666.670 | 7.825.740 | | 33.943.030 |
| 2 Restauração das rodovias Principais | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2.1 | Restauração | km | 402.860 | 320.120 | 1.509.050 | 18.110.750 | 8.087.910 | 4.235.140 | 1.216.170 | 33.882.000 | | 1.228.430 | 1.508.320 | 7.824.330 | 7.372.070 | | | 17.933.150 |
| 3 Obras de Melhoria e Ampliação de Capacidade | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.1 | Duplicação | km | | | 458.310 | 13.765.750 | 19.468.420 | | | 33.692.480 | | | | | 319.310 | | | 319.310 |
| 3.2 | Contorno em pista simples | km | | | | | | | | 0 | | | | | | | | 0 |
| 3.3 | Contorno em pista dupla | km | | | | | | | | 0 | | | | | | | | 0 |
| 3.4 | Terceira-Faixa | km | | | | 735.350 | | | | 735.350 | | | 813.620 | 3.026.000 | | | | 3.839.620 |
| 3.5 | Marginal | km | | | | | | | | 0 | | | | | | | | 0 |
| 3.6 | Passarela | und | | | 171.030 | 246.370 | | 60.070 | | 477.470 | | | 236.290 | 80.500 | | | | 316.790 |
| 3.7 | Interseção | und | | | | | | | | 0 | | | | | 1.492.090 | | | 1.492.090 |
| 3.8 | OAE - Alargamento / Recuperação | und | | | | | | | | 0 | | | | 2.732.040 | | | | 2.732.040 |
| 3.9 | Posto de Fiscalização | und | | | | | | | | 0 | | | | | | | | 0 |

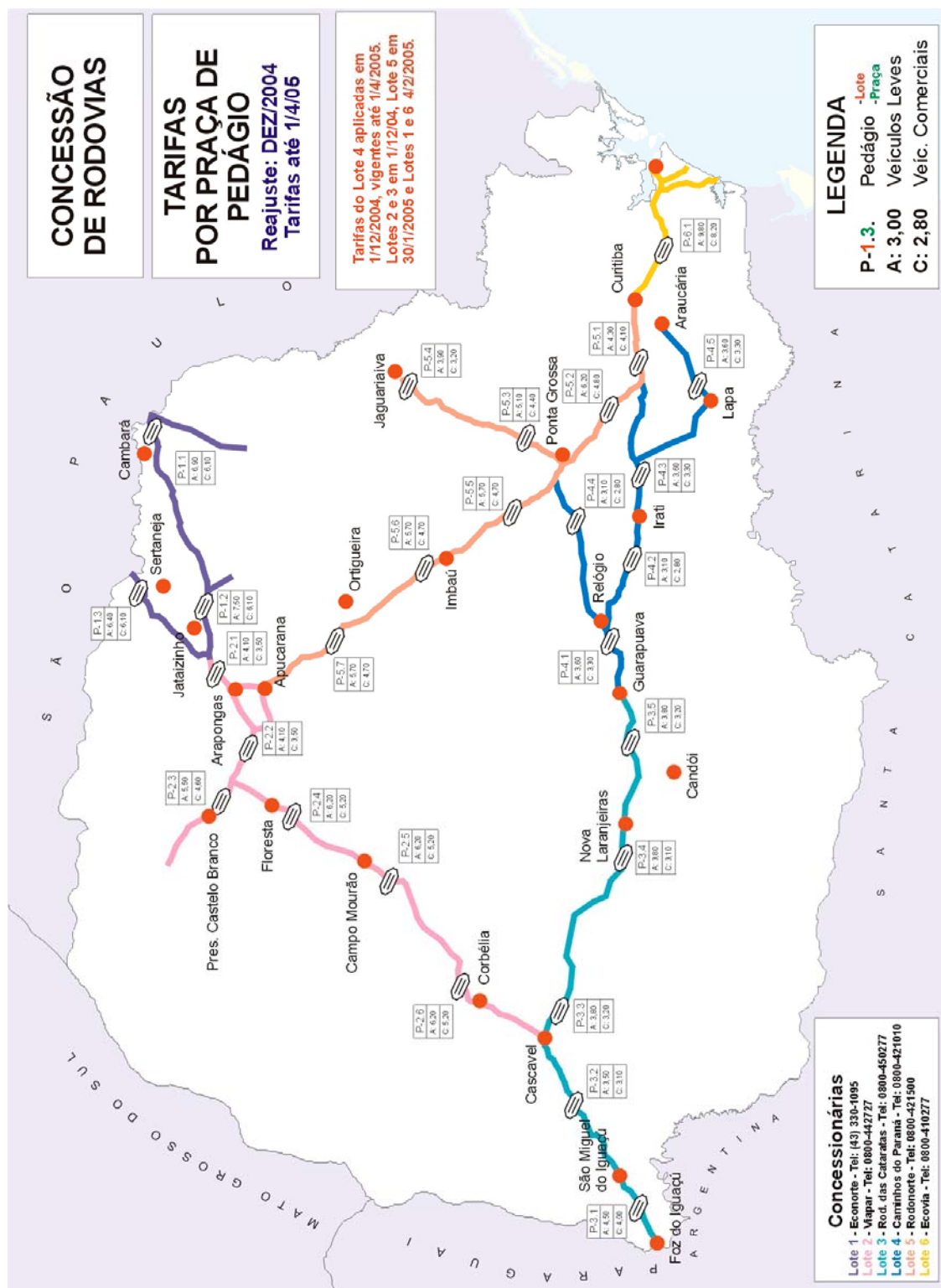
PROGRAMA DE CONCESSÃO DE RODOVIAS NO ESTADO DO PARANÁ
RESUMO GLOBAL DE OBRAS ATÉ ANO 7 (DEZ/2004)
VALORES DE INVESTIMENTO (R\$ - BASE JANEIRO/1997)

Atualizado em: 31 - DEZ - 04

[illegible]

| ITEM | INTERVENÇÕES FÍSICAS | Und | LOTE 5 | | | | | | | LOTE 6 | | | | | | | TOTAL | | |
|------|---|-----|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|--------------------|
| | | | 1998 ANO 1 | 1999 ANO 2 | 2000 ANO 3 | 2001 ANO 4 | 2002 ANO 5 | 2003 ANO 6 | 2004 ANO 7 | TOTAL ATE ANO 7 | 1998 ANO 1 | 1999 ANO 2 | 2000 ANO 3 | 2001 ANO 4 | 2002 ANO 5 | 2003 ANO 6 | 2004 ANO 7 | TOTAL ATE ANO 7 | GERAL ATE ANO 7 |
| 1 | Recuperação Inicial (Rod. principais) | km | 487,5 | | | | | | | 487,50 | 136,7 | | | | | | | 136,70 | 2.185,20 |
| 2 | Restauração das rodovias Principais | km | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2.1 | Restauração | km | | | 31,50 | 54,96 | 200,00 | 109,64 | 16,27 | 412,37 | | | 20,00 | 30,00 | 27,50 | | | 77,50 | 1.222,81 |
| | BR 369 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 88,80 |
| | PR 323 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 60,00 |
| | PR 445 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | PR 444 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 43,56 |
| | BR 376 | km | | | | 3,00 | 52,82 | 107,78 | 16,27 | 179,87 | | | | | | | | | 277,16 |
| | PR 317 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 33,89 |
| | BR 158 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 2,14 |
| | BR 277 | km | | | 26,50 | 15,90 | 48,34 | 1,88 | | 92,60 | | | 20,00 | 30,00 | 27,50 | | | 77,50 | 538,71 |
| | BR 373 | km | | | | | 37,60 | | | 37,60 | | | | | | | | | 76,25 |
| | PR 151 | km | | | 5,00 | 36,06 | 61,24 | | | 102,30 | | | | | | | | | 102,30 |
| | PR 508 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | PR 407 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3 | Obras de Melhoria e Ampliação de Capacidade | km | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.1 | Duplicação | km | | | 10,00 | 30,01 | 3,10 | | | 43,11 | | | | | | | | | 138,75 |
| | BR 369 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 16,11 |
| | BR 376 | km | | | 3,52 | 9,00 | | | | 12,52 | | | | | | | | | 23,84 |
| | PR 317 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 25,36 |
| | BR 277 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 42,85 |
| | PR 151 | km | | | 6,48 | 21,01 | 3,10 | | | 30,59 | | | | | | | | | 30,59 |
| 3.2 | Contorno em pista simples | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 20,91 |
| | Contorno de Campo Mourão | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 20,91 |
| 3.3 | Contorno em pista dupla | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 12,41 |
| | Contorno Norte de Ibirorã | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 12,41 |
| 3.4 | Terceira-Faixa | km | | | | 1,80 | 51,04 | 28,50 | | 81,34 | | | | | | | | | 109,52 |
| | BR 277 | km | | | | | 0,80 | 0,27 | | 1,07 | | | | | | | | | 20,94 |
| | BR 373 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 8,32 |
| | BR 376 | km | | | | 1,80 | 19,03 | 26,39 | | 47,22 | | | | | | | | | 47,22 |
| | PR 151 | km | | | | | 31,20 | 1,84 | | 33,04 | | | | | | | | | 33,04 |
| 3.5 | Marginal | km | | | | | 2,61 | | | 2,61 | | | | | | | | | 6,00 |
| | BR 369 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 3,39 |
| | BR 376 | km | | | | | 2,61 | | | 2,61 | | | | | | | | | 2,61 |
| 3.6 | Passarela | und | | | 3 | | 4 | 4 | | 11 | | 1 | 4 | | | | 1 | 6 | 45 |
| | BR 369 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 9 |
| | BR 376 | und | | | | | 1 | | | 1 | | | | | | | | | 7 |
| | BR 277 | und | | | 3 | | 1 | 3 | | 7 | | 1 | 4 | | | | 1 | 6 | 23 |
| | BR 373 | und | | | | | 1 | 1 | | 2 | | | | | | | | | 4 |
| | PR 151 | und | | | | | 1 | | | 1 | | | | | | | | | 1 |
| | BR 153 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| 3.7 | Interseção | und | | | | | | | | | | | 3 | 1 | | | | 3 | 12,23 |
| | BR 369 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 5 |
| | PR 323 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| | PR 445 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| | BR 277 | und | | | | | | | | | | | 3 | 1 | | | | 3 | 5,23 |
| 3.8 | OAE - Alargamento / | und | | | 2 | 4 | 15 | 13 | 3 | 37 | | | | 2 | 6 | | | 8 | 56 |
| | BR 369 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| | BR 153 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| | BR 277 | und | | | | 3 | 1 | | | 4 | | | | 2 | 6 | | | 8 | 21 |
| | BR 376 | und | | | 2 | 1 | 4 | 12 | 3 | 22 | | | | | | | | | 22 |
| | PR 151 | und | | | | | 10 | 1 | | 11 | | | | | | | | | 11 |
| 3.9 | Posto de Fiscalização | und | 2 | | 2 | 5 | | | | 9 | 1 | | | | 1 | | | 2 | 48 |
| 3.9. | Posto de Pesagem | und | 2 | | | 4 | | | | 6 | 1 | | | | 1 | | | 2 | 33 |
| | BR 369 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 11 |
| | BR 153 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| | BR 376 | und | 1 | | | 1 | | | | 2 | | | | | | | | | 3 |
| | PR 317 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 2 |
| | BR 277 | und | 1 | | | 1 | | | | 2 | 1 | | | | 1 | | | 2 | 13 |
| | PR 151 | und | | | | 2 | | | | 2 | | | | | | | | | 2 |
| | PR 427 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| 3.9. | Posto da Polícia Rodoviária | und | | | 2 | 1 | | | | 3 | | | | | | | | | 15 |
| | BR 369 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 5 |
| | BR 153 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| | PR 323 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 2 |
| | BR 376 | und | | | 1 | | | | | 1 | | | | | | | | | 1 |
| | PR 317 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| | BR 277 | und | | | 1 | | | | | 1 | | | | | | | | | 2 |
| | PR 151 | und | | | | 1 | | | | 1 | | | | | | | | | 1 |
| | BR 476 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| | PR 427 | und | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| 4 | Conservação Trecho de Acesso (Oferta) | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4.1 | Restauração (Recuperação- | km | | | | 25,00 | | 55,28 | | 80,28 | | | | 13,00 | | | | 13,00 | 202,50 |
| | PR 590 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 13,58 |
| | PR 438 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 17,10 |
| | PR 090 | km | | | | 25,00 | | | | 25,00 | | | | | | | | | 25,00 |
| | PR 411 | km | | | | | | | | | | | | 13,00 | | | | 13,00 | 13,00 |
| | PR 474 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 7,64 |
| | BR 376 | km | | | | | | | | | | | | | | | | | 70,90 |
| | PR 239 | km | | | | | | 12,29 | | 12,29 | | | | | | | | | 12,29 |
| | PR 151 | km | | | | | | 33,12 | | 33,12 | | | | | | | | | 33,12 |
| | PR 092 | km | | | | | | 7,20 | | 7,20 | | | | | | | | | 7,20 |
| | PR 340 | km | | | | | | 1,37 | | 1,37 | | | | | | | | | 1,37 |
| | PR 813 | km | | | | | | 1,30 | | 1,30 | | | | | | | | | 1,30 |

ANEXO 4 – MAPA ESQUEMÁTICO - TARIFAS POR PRAÇA DE PEDÁGIO



ANEXO 5 – REAJUSTE DAS TARIFAS

As atualizações tarifárias para cada praça de pedágio devem ocorrer anualmente, ajustadas pela data-base (janeiro de 1997) de cada Contrato.

O primeiro reajuste contratual deu-se na data de início da cobrança de pedágio (junho de 1998) e os reajustes posteriores ocorrem a cada ano a partir desta data.

O reajuste da tarifa básica está previsto na cláusula XIX – Do Reajuste da Tarifa Básica, da seguinte forma:

“[...] Os valores das tarifas básicas de cada Praça de pedágio deverão ser reajustados, utilizando-se a fórmula explicitada a seguir:

$$TB_R = TB \times \left\{ \left[0,10 \left(\frac{IT_i - IT_0}{IT_0} \right) + 0,20 \left(\frac{IP_i - IP_0}{IP_0} \right) + 0,20 \left(\frac{IOAE_i - IOAE_0}{IOAE_0} \right) + 0,10 \left(\frac{INCC_i - INCC_0}{INCC_0} \right) + 0,30 \left(\frac{IC_i - IC_0}{IC_0} \right) + 0,10 \left(\frac{IGP-Mi - IGP-M_0}{IGP-M_0} \right) \right] + 1 \right\},$$

onde:

TB_R - é o valor da Tarifa Básica reajustada;

TB - é o valor da Tarifa Básica do pedágio referente à data base de referência da Proposta Comercial, ou seja, Janeiro de 1997;

IT_0 - é o Índice de Terraplenagem para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (coluna 38);

IT_i - é o Índice de Terraplenagem para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data do reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (coluna 38);

IP_0 - é o Índice de Pavimentação para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data base de referência, calculado pela FGV – Fundação Getúlio Vargas (Coluna 37);

IP_i - é o Índice de Pavimentação para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data do reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (Coluna 37);

$IOAE_0$ - é o Índice de Obras-de-Arte Especiais para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV

(Coluna 36);

$IOAE_i$ - é o Índice de Obras-de-Arte Especiais para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data do reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (Coluna 36);

$INCC_0$ - é o Índice Nacional do Custo da Construção, relativo ao segundo mês anterior ao da data base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (Coluna 6);

$INCC_i$ - é o Índice Nacional do Custo da Construção, relativo ao segundo mês anterior ao da data do reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (Coluna 6);

IC_0 - é o Índice de Serviços de Consultoria para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (Coluna 39);

IC_i - é o Índice de Serviços de Consultoria para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data do reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (Coluna 39);

$IGP-M_0$ - é o Índice Geral de Preços de Mercado, relativo ao segundo mês anterior ao da data base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (Coluna 7);

$IGP-M_i$ - é o Índice Geral de Preços de Mercado, relativo ao segundo mês anterior ao da data do reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (Coluna 7).” (DER, 1997d).

Para os reajustes das tarifas do Programa de Concessão de Rodovias no Paraná, o governo optou pela adoção da fórmula paramétrica acima, ponderada pelos insumos totais do Programa, sob a justificativa de não criar critérios diferenciados por lote.